Wetmatigheden

Een onderzoek naar de doorlooptijd van wetsvoorstellen in de parlementaire fase gedurende de periode Kok I- Balkenende IV.

Naam:	Caroline van Zon
Studentnummer:	3638324
Begeleider:	prof. dr. M.A.P. Bovens
Tweede lezer:	dr. K. Yesilkagit
Vak:	Masterthesis Bestuur en Beleid
Datum:	1 juli 2011

Voorwoord

Tijdens mijn studietijd zijn de verschuivingen in het Nederlandse politieke landschap, die sinds 2002 in een stroomversnelling zijn geraakt vaak aan bod gekomen. Deze ontwikkelingen heb ik in de media bovendien altijd met veel belangstelling gevolgd. Toen de mogelijkheid werd geboden om door middel van een afstudeerscriptie de politiek nu eens van een heel andere invalshoek te benaderen, namelijk die van departementen, besloot ik de uitdaging aan te gaan. Mijn interesse was direct gewekt met vragen als: 'Zijn de ministeries nu meer beleidsdruk gaan ondervinden en is het voor hen mogelijk om te anticiperen op een in eerste instantie zo onvoorspelbare politiek?'. Tijdens het uitvoeren van mijn onderzoek heb ik de kans gekregen om daadwerkelijk kennis te maken met beide werelden. Mijn kwantitatieve data heb ik allereerst verzameld in het gebouw van de Tweede Kamer, alwaar ik de sfeer van de politiek kon proeven. Vervolgens heb ik een kijkje kunnen nemen in de keuken van de Rijksoverheid als stagiair bij de Werkmaatschappij Benchmarken Benchlearning Rijk (BBR), waar de verschillende ministeries samenkomen. Het afgelopen half jaar heb ik dan ook een schat van nieuwe ervaringen opgedaan, waar ik met veel plezier op zal terugkijken.

Deze scriptie is mede tot stand gekomen dankzij een aantal personen, die ik daarvoor langs deze weg graag wil bedanken. Ten eerste mijn scriptiebegeleider prof. dr. M.A.P. Bovens, wiens opbouwende kritiek mij steeds een stapje verder op weg hielp. Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn tweede lezer, dr. K. Yesilkagit, wiens kritische oog mij ook weer verder bracht. Verder ben ik het BBR-team dankbaar voor de mooie ervaringen die zij mij hebben willen geven. Mijn bijzondere dank gaat daarbij uit naar Fons van Leeuwen en Annet van Veen, die mijn stage vol enthousiasme en interesse hebben begeleid. Tevens wil ik Martin Leeflang en Jan-Paul Benard bedanken, die het gebruik van het informatiesysteem van de Tweede Kamer mogelijk hebben gemaakt. Ook wil ik prof. dr. G.J. Veerman, prof. dr. W.J.M. Voermans en dr. G.J. Brandsma noemen voor hun tips met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek. Tenslotte wil ik mijn familie, vrienden en huisgenootjes bedanken voor het luisteren naar mijn verhalen en daarbij mijn tutorgroepgenootjes Francine Hellinga en Casper Lombaers in het bijzonder voor de tips en gezelligheid tijdens de gehele afstudeerperiode.

Caroline van Zon
Leiden, 28 juni 2011

Samenvatting

Om problemen in de maatschappij aan te pakken, is het voor een minister c.q. departement belangrijk dat de wetten, die zij daartoe ontwerpt snel tot stand komen. Regelmatig wordt echter geklaagd dat de wetgevingsprocedure die het wetsvoorstel moet doorlopen traag en stroperig is, waarbij vooral de goedkeuring van de medewetgevende Staten-Generaal veel tijd in beslag zou nemen. In deze scriptie is de parlementaire behandelingsduur van wetsvoorstellen gedurende de periode Kok I- Balkenende IV in kaart gebracht om na te gaan of deze klachten op waarheid berusten. Er wordt daarbij zowel gekeken naar de gehele parlementaire fase als de stadia daarbinnen. Daarmee wordt een kennisgat in de wetgevingsleer gedicht, aangezien recente literatuur over de doorlooptijd van wetgeving ontbreekt en eerdere onderzoeken door de veranderingen in de maatschappij, overheid en politiek niet langer representatief zijn. Daarnaast is gekeken of er patronen in de behandelingsduur van een wetsvoorstel te ontwaren zijn door de verschillen in de tijd en verschillen op een bepaald moment na te trekken en daarvoor mogelijke verklaringen aan te wijzen. Dit kan voor de minister c.q. een departement aanknopingspunten bieden om een wetsvoorstel sneller door het parlement aanvaard te krijgen. De hoofdvragen luiden dan ook:

1) *Wat is de huidige doorlooptijd van wetsvoorstellen in de gehele parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?*
2) *Waar zitten voor departementen de bottlenecks in de parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?*
3) *Bestaan er verschillen in de doorlooptijd van wetsvoorstellen binnen een kabinetperiode c.q. een vergaderjaar en zo ja, hoe zijn deze te verklaren?*

De doorlooptijd in de gehele parlementaire fase is in de periode Kok I- Balkenende IV gemiddeld 380 dagen (mediaan: 260). Van de wetsvoorstellen stroomt 67% binnen één jaar door het Parlement en 90% binnen twee jaar. De gehele parlementaire behandelingsduur is niet eenduidig toe- of afgenomen in de periode Kok I- Balkenende IV. Een daling ten opzichte van de periode 1968-1986 is zeer waarschijnlijk te wijten aan het behandelen van een aantal zeer oude wetsvoorstellen onder het kabinet Van Agt I (1977-1981). Bij een vroegtijdige val van het kabinet, zoals Balkenende I, worden verder de centrumwaarden omhooggestuwd, omdat door de korte zittingsduur het aandeel overgenomen wetgeving relatief hoog ligt.

Een ministerie kan binnen de parlementaire wetgevingsprocedure het meeste oponthoud verwachten in de Tweede Kamer en dan met name in de commissiefase. Ook de wachttijd is

vrij fors. In de stadia van de parlementaire wetgevingsprocedure hebben vervolgens verschuivingen door de tijd plaatsgevonden. De wetsvoorstellen stromen ten eerste sneller door de Tweede Kamer. De commissiefase is korter geworden door een wijzing van het Reglement van Orde (1994), die minder en snellere voorbereidende onderzoeken in twee schriftelijke rondes heeft bewerkstelligd; de parlementaire fase lijkt daarentegen de afgelopen jaren iets langer te duren. De doorlooptijd van wetsvoorstellen is in de Eerste Kamer vervolgens toegenomen. Door meer en langere uitgebreide procedures is de commissiefase in de Senaat langer geworden (mede door een codificatie van een Voorlopig Verslag en Memorie van Antwoord in het Reglement van Orde in 1995) Van een direct (Eind)Verslag wordt daarentegen minder gebruik gemaakt, maar zij kosten eveneens meer tijd. De plenaire fase vertoont in de Eerste Kamer een diffuus beeld. Zo wordt in de loop van de tijd minder beraadslaagd, maar vaker gestemd. Bovendien wordt over meer wetsvoorstellen zowel beraadslaagd én gestemd als noch beraadslaagd noch gestemd.

Een plausibele verklaring voor deze divergerende trend van een snellere doorlooptijd in de Tweede Kamer en een langere behandelingsduur in de Eerste Kamer lijkt de terugtred van de Tweede Kamer als medewetgever. De Tweede Kamer zou namelijk te weinig aandacht aan haar wetgevende taak besteden, te weinig een eigen oordeel vormen en een gebrekkige kwaliteit afleveren. Indien de Tweede Kamer wetsvoorstellen minder grondig en kritisch beoordeelt, stromen zij waarschijnlijk sneller door de Tweede Kamer. Een aantal verschuivingen in het Nederlandse politieke landschap liggen mogelijkerwijs ten grondslag aan de focusverlegging van de Tweede Kamer van medewetgever naar controleur: 1) Door kennisasymmetrie en een verkokerd Kamercommissiestelsel heeft de regering een overwicht bij de vorming en vaststelling van wetgeving verkregen, dat wordt versterkt door het toegenomen monisme en de gebondenheid aan regeerakkoorden en informeel overleg; 2) Een andere samenstelling van de Kamer: door een groter verloop, jongere parlementariërs en de opkomst van nieuwe partijen vertonen Tweede Kamerleden steeds vaker profileergedrag. Dit kan geschieden via a) de partij, waarbij het Kamerlid zich conformeert aan de standpunten van de fractiespecialist en –leider en b) het reageren op mediaberichten om zichzelf meer in de kijker te spelen bij de kiezer. Deze incidentenpolitiek kan leiden tot overhaaste besluitvorming en/of minder aandacht voor de normale werkzaamheden. Tenslotte draagt naast al het bovenstaande het gebrek aan een institutioneel geheugen en juristen niet bij aan de kwaliteit van wetgeving.

De Eerste Kamer heeft zich door ruimere bevoegdheden en een actuelere samenstelling een actievere houding aangemeten sinds midden jaren zeventig. Nu de Tweede Kamer

waarschijnlijk steken laat vallen bij haar medewetgevende taak, lijkt het erop dat de Eerste Kamer haar bemoeienis intensiveert om bij haar heroverweging de kwaliteit van de wetgeving te waarborgen. Daarmee neemt mogelijkerwijs de doorlooptijd van wetgeving in de Senaat toe. Daarnaast kan door een stijging van beroepspolitici meer tijd aan het Kamerwerk worden besteed. De daarmee gepaard gaande gestegen partijpolitieke binding zorgt er daarentegen voor dat het dwarsbomen van wetten door de Eerste Kamer tot nu toe redelijk binnen de perken is gebleven.

Departementen kunnen weinig invloed uitoefenen op de verschuivingen in de politieke omgeving, die de divergerende trend tussen beide Kamers mogelijk veroorzaken. Departementen zouden wel kunnen ingrijpen in de werkverdeling tussen de regering en het Parlement. Door het kennisoverwicht zouden de technische details vooral aan het ministerie overgelaten kunnen worden en Tweede Kamerleden zouden zich hoofdzakelijk moeten richten op het uitvoeren van een ideologische toets. Omdat zij de wetgeving zodoende beter legitimeren, zal de kwaliteit toenemen. Daarmee kan de taakverdeling tussen de Tweede en Eerste Kamer hersteld worden, omdat de Senaat minder substituerend hoeft op te treden. Departementen moeten verder anticiperen op de huidige toegenomen rol van de Eerste Kamer. Het sneller opstellen van een (nadere) Memorie van Antwoord is daarbij een eerste stap.

De verschillen in doorlooptijd van wetsvoorstellen binnen een kabinetsperiode c.q. vergaderjaar bieden concretere aangrijppunten voor departemententen om hun wetsvoorstellen sneller door het parlement te laten stromen. Zo kunnen departementen hen het beste indienen in het tweede en derde kabinetsjaar, omdat door de inwerkperiode en de voorbereidingen op de verkiezingen de parlementaire behandelingsduur in het eerste en vierde jaar 43 dagen langer is. Daarnaast kan een departement een bepaald termijn instellen waarbinnen een net aangetreden bewindspersoon over de doorgang van de wetsvoorstellen van zijn of haar voorganger moet beslissen. Zo lopen de wetsvoorstellen die in het vierde jaar niet meer onder de indiener aanvaard konden worden minder vertraging op. Verder lijkt het indienende ministerie van belang te zijn. Departementen zouden dan ook met elkaar in gesprek kunnen gaan over hun manier van aanpak. Tenslotte moeten departementen zich bewust zijn van de extra vertraging die een controversieel wetsvoorstel met zich meebrengt.

Inhoudsopgave

Inleiding **9**

1. Van wetsvoorstel tot wet **13**
1.1. De wet 13
1.2. De wetgevingsprocedure 14
1.2.1. De voorbereidende fase 15
1.2.2. Behandeling in de Ministerraad 15
1.2.3. Raad van State en Nader Rapport 16
1.2.4. Behandeling in de Tweede Kamer 16
1.2.5. Behandeling in de Eerste Kamer 20
1.2.6. Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding 23

2. Eerdere studies **24**
2.1. Doorlooptijd van wetgeving, 1961-1999 24
2.1.1. Doorlooptijd gedurende de gehele parlementaire fase 25
2.1.2. Doorlooptijd per stadia 26
2.2. Oorzaken 28
2.2.1. Verschillen door de tijd 29
2.2.2. Verschillen binnen een kabinetsperiode c.q. zittingsjaar 31

3. Methodologisch kader trends **33**
3.1. Onderzoeksmethoden 33
3.2. Afbakening van het onderzoek 33
3.2.1. Definitie doorlooptijd 34
3.2.2. Periode: Kok I- Balkenende IV 35
3.2.3. In- en uitsluiting wetten 36
3.3. Uitvoering en verwerking 39

4. Trends voor de gehele parlementaire fase **41**
4.1. Aantal wetsvoorstellen 41
4.2. Huidige behandelingsduur en trends 42
4.2.1. Gemiddelde en mediaan 42
4.2.2. Spreiding 44
4.3. Mogelijke verklaringen 45

5. Trends per stadia **48**
5.1. Tweede Kamer 48
5.2. Eerste Kamer 52
5.3. Literatuurverklaringen voor de divergerende trend tussen de Kamers 58
5.3.1. De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever 59
5.3.2. De Eerste Kamer neemt het stokje deels over 65
5.4. Het decoderen van een aantal relevante variabelen 69
5.4.1. De relevante variabelen, methoden en technieken 69
5.4.2. Resultaten voor leeftijd en Kamerervaring 72

6. De doorlooptijd van wetten binnen een kabinetsperiode c.q. vergaderjaar 73
6.1. Verschillen binnen de kabinetsperiode c.q. vergaderjaar 73
6.2. Mogelijke verklaringen voor de verschillen binnen de kabinetsperiode c.q. vergaderjaar 74
6.3. Resultaten statistiek 77
6.3.1. Politieke cyclus 77
6.3.2. Omvang, controverse en aantal departementen 79
6.3.3. Departement 81

7. Conclusie 84
7.1. De beantwoording van de hoofdvragen 85
7.2. Aanbevelingen voor departementen 88
7.3. Beperkingen en vervolgonderzoek 89

Literatuurlijst 91

Bijlage I. Belangrijke data 95

Bijlage II. Aantal wetten 97

Bijlage III. Gemiddelden en mediaan Staten-Generaal 98

Bijlage IV. Tweede Kamer 99

Bijlage V. Eerste Kamer 101

Bijlage VI. Uitsluiting niet-relevante variabelen 103

Bijlage VII. Minimale en maximale doorlooptijd 105

Bijlage VIII. Resultaten politieke cyclus aanvaarding EK 106

Bijlage IX. Departementen 107

Figurenlijst

Figuur 1.1. Schematische weergave van het wetgevingsproces 15

Figuur 1.2. Schematische weergave van wetgevingsproces in de Tweede Kamer 20

Figuur 1.3. Schematische weergave van het wetgevingsproces in de Tweede Kamer tot 1994 20

Figuur 1.4. Schematische weergave van wetgevingsproces in de Eerste Kamer 22

Figuur 2.1. Doorlooptijd in aantal maanden, 1968-1986 25

Figuur 2.2. De doorlooptijd in de Tweede Kamer in de periode 1961-1970 in dagen 27

Figuur 2.3. De doorlooptijd in de Tweede Kamer in de periode 1968-1986 in maanden 27

Figuur 2.4. De doorlooptijd in de Eerste Kamer in de periode 1961-1970 in dagen 27

Figuur 2.5. De doorlooptijd in de Eerste Kamer in de periode 1968-1986 in maanden 28

Figuur 4.1. Aantal wetten per kabinetsperiode 41

Figuur 4.2. Aantal wetten per zittingsjaar 41

Figuur 4.3. Gemiddelde en mediaan per kabinetsperiode 43

Figuur 4.4. Gemiddelde en mediaan per vergaderjaar 43

Figuur 5.1. Gemiddelde en mediaan Tweede Kamer per kabinet 49

Figuur 5.2. Gemiddelde en mediaan Tweede Kamer per zittingsjaar 49

Figuur 5.3. Spreidingsdiagram mediaan Tweede Kamer per zittingsjaar 49

Figuur 5.4. Gemiddelde en mediaan commissiefase Tweede Kamer 50

Figuur 5.5. Wachttijd Tweede Kamer per kabinet 51

Figuur 5.6. Gemiddelde en mediaan per kabinetsperiode Eerste Kamer 53

Figuur 5.7. Gemiddelde en mediaan per vergaderjaar Eerste Kamer 53

Figuur 5.8. Spreidingsdiagram gemiddelde en mediaan per vergaderjaar Eerste Kamer 53

Figuur 5.9. Gemiddelde en mediaan commissiefase Eerste Kamer per kabinet 54

Figuur 5.10. Wachttijd Eerste Kamer per kabinet 55

Figuur 5.11. Schematische weergave van de gemiddelden gedurende de parlementaire fase 57

Figuur 7.1. Aantal wetten per ministerie 81

Figuur 7.2. Gemiddelden en mediaan per ministerie 82

Tabellenlijst

Tabel 2.1. Gemiddelde doorlooptijd wetsvoorstellen 1961-1999 25

Tabel 2.2. Variabelen en hypothesen met betrekking tot de politieke omgeving 30

Tabel 2.3. Variabele en hypothese met betrekking tot overige factoren 31

Tabel 2.4. Variabele en hypothese met betrekking tot de politieke cyclus 31

Tabel 2.5. Variabelen en hypothesen met betrekking tot het wetsvoorstel zelf 32

Tabel 4.1. Procentuele verdeling van wetsvoorstellen in maanden en jaren 44

Tabel 4.2. Eigen en overgenomen wetproductie per kabinet 46

Tabel 5.1. Gemiddelden en medianen plenaire fase Tweede Kamer 52

Tabel 5.2. Procentuele verdeling soorten plenaire fasen in de Tweede Kamer 52

Tabel 5.3. Gemiddelde en mediaan plenaire fase Eerste Kamer 55

Tabel 5.4. Soorten plenaire fase Eerste Kamer 56

Tabel 5.5. Hypothese met betrekking tot het aantal politieke incidenten 70

Tabel 5.6. Hypothesen met betrekking tot leeftijd en Kamerervaring 71

Tabel 5.7. Leeftijd en ervaring van Kamerleden in Tweede en Eerste Kamer 72

Tabel 6.1. Hypothesen met betrekking tot de politieke cyclus 75

Tabel 6.2. Hypothesen met betrekking tot omvang, controverse en het aantal departementen 76

Tabel 6.3. Hypothesen met betrekking tot het departement 77

Tabel 6.4. Bivariate OLS regressies voor de hypothesen met betrekking tot de politieke cyclus 78

Tabel 6.5. Multivariate regressieanalyse voor de variabelen omvang, controverse en aantal departementen 79

Tabel 6.6. Bivariate regressieanalyse voor de variabele controverse 80

Inleiding

Een minister c.q. departement wil problemen die in zijn beleidsveld spelen zo snel mogelijk aanpakken (Veerman, 2010, p. 1; Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 25). Daartoe ontwerpt het wetten, die als juridisch voertuig voor het beleid dienen (Veerman, 1986, p. 32). Vanuit de gedachte van de democratische rechtstaat moet al het overheidshandelen namelijk rusten op een wettelijke grondslag. Deze dient vervolgens herleidbaar te zijn tot de medewerking van het Parlement. Deze vertegenwoordigt immers het Nederlandse volk, dat middels periodieke verkiezingen de samenstelling bepaalt. De betrokkenheid van het Parlement legitimeert kortom het gezag van de overheid om in te grijpen in de vrijheden van de burger (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 3-14, 29-30, 205, 255).

De wetsvoorstellen die ministers/departementen ontwikkelen, kunnen dus niet zomaar geïmplementeerd worden. Voordat een wet bindende kracht krijgt, moet eerst een hele procedure doorlopen worden. Alle stadia afzonderlijk kosten tijd, maar de regering heeft vooral bij de Staten-Generaal oponthoud te duchten, aangezien zij medeverantwoordelijk is voor de totstandkoming van wetten. Om tot een zorgvuldig besluit te komen, dient zij voldoende informatie en inzicht te vergaren en dat vergt nu eenmaal tijd (Veerman, 2010, p. 2: Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 8, 24-25; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 3-14, 195-196). Bovendien moet het parlement het niet alleen eens worden met de regering, maar ook met elkaar De parlementariërs representeren namelijk niet het gehele volk, maar bepaalde maatschappelijke opvattingen. Zij beoordelen gezamenlijk het wetsvoorstel daarom uit een breder perspectief dan het specialistische departement (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 10, 255; Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 24; Veerman, 2010, p. 1; Veerman, 2009, p. 83-88). Of en binnen welk tijdsbestek de wetsvoorstellen door het Parlement geraken, is dan ook afhankelijk van de overtuigingskracht van de regering(sfracties) naar de oppositie die meestentijds een andere mening is toegedaan. Aangezien beide fronten aan hun achterban verantwoording moeten afleggen, is het vinden van een compromis daarbij onontbeerlijk. De totstandkoming van wetten is kortom niet los te zien van de politieke context (Veerman, 2011).

De tijd die nodig is voor het doorlopen van een formele procedure, het maken van een kwalitatief goed besluit en het vinden van consensus brengt een aantal gevaren met zich mee. Ten eerste kan een groeiend aantal betrokken actoren de besluitvorming steeds complexer maken (Van Schendelen en Maarseveen, 2010, p. 24). Daarnaast kan de *window of opportunity* verdwijnen, omdat ofwel de probleemcondities ofwel de politieke verhoudingen

veranderen. Het wetsvoorstel is dan niet meer nodig en/of kan niet meer rekenen op de steun van de meerderheid. Het wetsvoorstel kan in dat geval ernstige vertraging oplopen, drastisch gewijzigd of zelfs geheel ingetrokken worden (Kingdon, 2003, p. 197-205; Overhoff en Van der Molen, 35, 40; Veerman, 2010, p. 1-2; Visscher, 1994, p. 80-86, 103, 141).

Het is zodoende niet verwonderlijk dat regelmatig kritiek wordt geuit op de traagheid en stroperigheid van de wetgevingsprocedure (Veerman, 2010, p. 1; Visscher, 1986, p. 47; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 207). Eind 2010 staken deze klachten wederom de kop op. Zo beklaagde hoogleraar Van Mourik zich over de trage en stroperige totstandkoming van wetten. Vooral de wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek omtrent de wettelijke gemeenschap van goederen is hem een doorn in het oog. Na jaren is het wetsvoorstel nog steeds niet aangenomen, waardoor de praktijk nu schadelijke gevolgen ondervindt.[1] Ook in het onderzoek 'Zo maken wij wetten. Een beschrijving van het wetgevingsproces in de praktijk' van het ministerie van Justitie (2010, p. 187) wordt gewezen op de tijdrovende voorgeschreven procedures.

Zijn deze klachten over een traag en stroperig wetgevingsproces nu terecht? Ondervinden departementen (en de maatschappij) nu daadwerkelijk veel oponthoud door de parlementaire goedkeuring van de wetsvoorstellen? Naar de doorlooptijd van wetgeving zijn in het verleden al enkele studies verricht. Stelselmatig onderzoek is echter uitgebleven, waardoor vandaag de dag een totaalbeeld over de behandelingsduur van wetsvoorstellen in de parlementaire fase ontbreekt (Veerman, 2010, p. 2, 12). In deze scriptie zal dit kennisgat opgevuld worden. De kans is namelijk groot dat eerdere studies niet langer representatief zijn, aangezien de wereld niet stil is blijven staan. Zowel de maatschappij, de politiek als de overheid is immers niet hetzelfde gebleven. Het voert te ver om hier al deze veranderingen te bespreken, maar gedacht kan worden aan een pluriforme individualistische samenleving, een hoger opgeleide mondige burger, globalisering, de toegenomen rol van de Europese Unie, een kleinere, sturende en meer resultaatgerichte overheid en polarisering in de politiek (Bovens e.a., 2001, p. 193, 202-266-277; Bovens e.a. 2007, p. 335-348; Kjaer, 2004). Deze veranderingen hebben mogelijkerwijs effect op de snelheid waarmee wetgeving tot stand komt, aangezien hierbij een driehoeksverhouding bestaat tussen problemen in de samenleving, het beleid van de regering en het politieke landschap (Veerman, 2010, p. 1-4, 12; Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 24-26).

[1] Mr. Website voor juristen (2010). *Wetgevingsproces is een stroperige bedoening*.

In deze scriptie zal de behandelingsduur van wetsvoorstellen in de parlementaire fase in de periode Kok I- Balkenende IV in kaart worden gebracht (zie voor deze afbakening paragraaf 3.2). Daarbij wordt tevens gekeken naar de doorlooptijd in de verschillende stadia van de parlementaire wetgevingsprocedure, aangezien de een wellicht meer politieke druk veroorzaakt dan de ander. Zodoende wordt ten eerste de huidige stand van zaken nagetrokken, waarmee tevens duidelijk wordt of de doorlooptijd van wetgeving daadwerkelijk is veranderd in vergelijking met de eerdere onderzoeken. Daarnaast zal getracht worden om patronen in de behandelingsduur van wetsvoorstellen te ontrafelen. Daarbij zijn twee soorten verschijnselen belangrijk: verschillen in behandelingsduur door de tijd en verschillen in behandelingsduur op een bepaald moment (bijvoorbeeld binnen een kabinetsperiode of vergaderjaar). Door het inzichtelijk maken van deze verschillen en hen waar mogelijk te verklaren, zal de doorlooptijd van een bepaald wetsvoorstel op een bepaald moment beter te voorspellen zijn. Bij de behandeling van wetsvoorstellen komen departementen (en wellicht de maatschappij) voor minder verrassingen te staan en door hierop bovendien in te spelen, kunnen wetsvoorstellen makkelijker door het parlement stromen. Daarmee de (eventuele) traagheid van het wetgevingsproces wellicht kan verminderen.

Op basis van bovenstaande zaken zijn de volgende drie hoofdvragen opgesteld:

1) ‘Wat is de huidige doorlooptijd van wetsvoorstellen in de gehele parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?’
2) ‘Waar zitten voor departementen de *bottlenecks* in de parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?’
3) ‘Bestaan er verschillen in de doorlooptijd van wetsvoorstellen binnen een kabinetperiode c.q. een vergaderjaar en zo ja, hoe zijn deze te verklaren?’

De relevantie van de scriptie is tweeledig. Ten eerste biedt het ontdekken van patronen in de doorlooptijd van wetgeving aanknopingspunten voor departementen. Zo weten zij waar en wanneer zij het meeste oponthoud kunnen verwachten. Indien wetsvoorstellen die op bepaalde momenten en/of onder bepaalde omstandigheden worden ingediend sneller door het parlement worden aanvaard, kunnen departementen hierop anticiperen. Zo kunnen zij minder politieke druk voelen en/of het beleid eerder implementeren, zodat problemen in de samenleving sneller kunnen worden aangepakt (BZK, 2009, p. 5). Voor een bewindspersoon is een snelle doorlooptijd van wetsvoorstel nog prangender, aangezien hij slechts maximaal vier jaar tot zijn beschikking heeft om zijn beleid te realiseren (Veerman, 2010, p.1).

Ten tweede wordt de kennislacune in de wetgevingsleer aangevuld. Deze scriptie geeft de ontwikkelingen in het verleden en de huidige stand van zaken met betrekking tot de doorlooptijd van wetsvoorstellen weer. Daarnaast kan deze scriptie handvatten bieden voor onderzoeken in de toekomst. Het huidige kabinet Rutte I heeft immers geen normale meerderheid in de Staten-Generaal. Er worden dan ook allerlei speculaties gedaan over de moeilijkheden die dit kabinet zal ondervinden bij het realiseren van haar beleid, aangezien zij in het parlement niet verzekerd is van voldoende steun voor haar wetsvoorstellen. Deze scriptie kan als nulmeting dienen, zodra voor dit kabinet voldoende gegevens verzameld kunnen worden om deze veronderstellingen te toetsen (Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 12-17, 23; Willems, 2011).[2]

Het startpunt van de scriptie is een theoretisch kader. Allereerst worden de belangrijkste begrippen geconceptualiseerd: de wet en de wetgevingsprocedure, dat een voorstel moet doorlopen om tot wet te kunnen worden verheven. In hoofdstuk twee wordt aan de hand van de eerder verrichte studies een indicatie gegeven van de doorlooptijd van wetgeving in het verleden alsmede een aantal mogelijke oorzaken van verschillen in de parlementaire behandelingsduur. Daarna zal worden overgegaan op het daadwerkelijke onderzoek. In hoofdstuk drie wordt deze eerst verder ingekaderd en worden de methoden en technieken uiteengezet. In de laatste drie hoofdstukken worden de hoofdvragen achtereenvolgens behandeld. In hoofdstuk vier wordt de behandelingsduur van wetsvoorstellen in de gehele parlementaire fase, haar veranderingen door de tijd en mogelijke verklaringen daarvoor besproken. In hoofdstuk vijf wordt hetzelfde gedaan voor de doorlooptijd van wetgeving in de verschillende stadia van het parlementaire wetgevingsproces. In hoofdstuk zes zullen tenslotte de verschillen tussen wetsvoorstellen binnen de kabinetsperioden en vergaderjaren worden ontsleuteld evenals hun verklaringen.

[2] Infonu.nl (2011). *Wat is een minderheidskabinet?*

1. Van wetsvoorstel tot wet

Voordat over de doorlooptijd van wetgeving gesproken kan worden, zullen eerst een aantal begrippen geconceptualiseerd moeten worden: de wet en de wetgevingsprocedure. Om immers te kunnen bepalen hoe lang het duurt totdat een wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal eerst uitgelegd moeten worden wat nu precies onder een wet wordt verstaan en welke stadia een voorstel dient te doorlopen voordat het een wet genoemd mag worden. Voor het totaalbeeld zal een beschrijving van de gehele wetgevingsprocedure worden gegeven, waarbij de aandacht vooral uit zal gaan naar de parlementaire stadia.

1.1. De wet

Wat is nu een wet? Dit is een besluit van een daartoe bevoegd orgaan. Er bestaat een onderscheid tussen een wet in formele zin en een wet in materiële zin. Een wet in formele zin is een besluit van de hoogste (c.q. formele) wetgever, namelijk de regering (Koningin en ministers) en de Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer) gezamenlijk, die tot stand komt volgens een bepaalde in de Grondwet beschreven procedure (artikel 81-88). Een wet in materiële zin is een algemeen verbindend voorschrift: wanneer het in de wet genoemde geval zich voordoet, is deze voor iedereen geldig. Een wet in formele zin is daarom meestal tegelijkertijd ook een wet in materiële zin. Uitzonderingen daarop zijn begrotingswetten, goedkeuring van verdragen en toestemmingen voor een Koninklijk huwelijk (Houweling, 2006, p. 8; Verheugt, 2007, 58-60; Bellekom e.a., 2007, p. 243).

Wetten in materiële zin omvatten daarnaast ook regels van lagere wetgevers, te weten de regering, de minister, de provincie, de gemeente, het waterschap en de openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Deze lagere wetgevers hebben hun bevoegdheid via attributie of delegatie verkregen. Bij attributie is een bevoegdheid geschapen om bepaalde wettelijke regels vast te stellen, die vervolgens aan een bepaald orgaan is toegekend. Delegatie is de overdracht van deze bevoegdheid. De formele wetgever stelt dan met een wet in formele zin de hoofdzaken vast, waarna de lagere wetgever nadere regels stelt om de details verder in te vullen. Daarmee wordt dus de uitvoering van de wet in formele zin gediend, waarop de formele wetgever weer controle uitoefent. Het door delegatie bevoegde orgaan kan middels subdelegatie de bevoegdheid overigens ook weer overdragen (Verheugt, 2007, p. 59-61, 65, 68-74; Veerman, 2009, p. 58).

Voorbeelden van delegatie zijn de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) door de regering en de ministeriële regeling door de minister. Zij hebben als voordeel dat zij

simpelere totstandkomingprocedures kennen dan de wetten in formele zin. Een AMvB wordt alleen besproken in de Ministerraad, door de Raad van State van advies voorzien en gepubliceerd in het Staatsblad. Voor een ministeriële regeling is zelfs alleen bekendmaking in de Staatscourant vereist (Verheugt, 2007, p. 60, 64-66, 69; Van der Vlies, 1986, p. 42, 46).

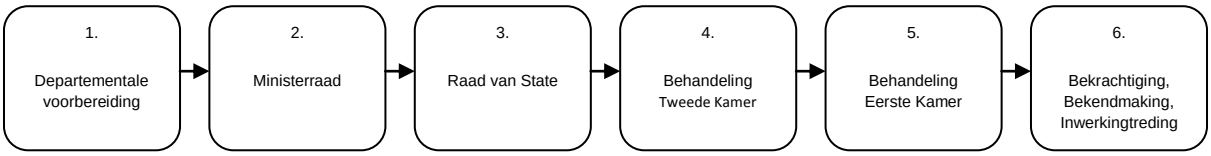
In deze scriptie zullen alleen de wetsvoorstellen in formele zin nader worden bekeken. Materiële wetsvoorstellen zoals AMvB's en ministeriële regelingen hebben immers geen vertragingen in de Staten-Generaal te duchten, omdat zij deze simpelweg niet hoeven te passeren. Onderzoek naar wetsvoorstellen van lagere wetgevers bieden kortom geen inzicht in de parlementaire behandelingsduur van wetgeving (Visscher, 1994, p. 112; Verheugt, 2007, p. 58, 60, 64-66, 69).

1.2. De wetgevingsprocedure

Een wet in formele zin komt dus tot stand door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk volgens een in de Grondwet beschreven procedure (artikel 81-88). De wetgevingsprocedure is dan ook de besluitvorming in verband met het tot stand komen van een wet. Nadere regels hiervoor zijn uitgewerkt in de Wet op de Raad van State, de Reglementen van Orde van de Ministerraad, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer en de Bekendmakingwet (Houweling, 2006, p.13; Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 8: Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 195).

In de wetgevingsprocedure vertegenwoordigt de Staten-Generaal het Nederlandse volk. De Tweede Kamerleden, die rechtstreeks gekozen zijn, kunnen daarbij zelf wetsvoorstellen opperen. Zij maken dan gebruik van hun recht van initiatief. Het leeuwendeel van de wetsvoorstellen wordt echter ingediend door de regering, die een omvangrijk en deskundig ambtenarenapparaat achter zich heeft staan. De rol van medewetgever is dan echter nog niet uitgespeeld. De Tweede Kamer kan de inhoud sturen door gebruik te maken van andere bevoegdheden, zoals het recht van amendement. Indien de regering de wetten maakt, moet de Staten-Generaal tevens haar controlerende taak vervullen. Dit geschiedt zowel ten tijde van als na de totstandkoming van de wet (Bovend'Eert en Kummeling, 2004, p. 195; Houweling, 2006, p. 13-14, 41; Van Schagen, 1991, p. 63). Onderstaand zal worden beschreven welke procedure een normaal regeringsvoorstel moet doorlopen om tot wet te worden verheven. De hoofdstappen zijn in onderstaand figuur schematisch weergegeven.

Figuur 1.1. Schematische weergave van het wetgevingsproces



1.2.1. De voorbereidende fase

Departementale voorbereiding

Het verlangen om een bepaald probleem aan te pakken middels wetgeving kan op verschillende manieren kenbaar worden gemaakt. Maatschappelijk onbehagen, druk uit het parlement, afspraken in het regeerakkoord, uitspraken van de rechter, Europese richtsnoeren of internationale verdragen zijn daarvan enkele voorbeelden (Van der Vlies, 1986, p. 18; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 198; Veerman, 2009, p. 72). Wanneer de verantwoordelijke minister overtuigd raakt van de noodzaak of daartoe simpelweg opdracht krijgt, ontwerpen deskundige ambtenaren op het desbetreffende departement een wetsvoorstel. Indien het probleem meerdere departementen betreft, wordt het voorstel opgesteld in een interdepartementale commissie (Houweling, 2006, p. 14; Bellekom e.a., 2007, p. 244).

Extern advies

Bij het ontwerpen van een wetsvoorstel kunnen ambtenaren de hulp inroepen van externe colleges, onafhankelijke deskundigen of belangenorganisaties. Dit niet-ambtelijke advies moet openbaar worden gemaakt. Bij politiek gevoelige of technisch ingewikkelde onderwerpen wordt in bijzondere gevallen een staatscommissie ingesteld, die een voorontwerp maakt, waardoor reacties uit de samenleving en het parlement direct kunnen worden meegenomen in het definitieve voorstel. Met een vraagpuntennota wordt vervolgens overleg gevoerd met de Kamer(commissie) (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 198; Ministerie van Justitie, 1996, p. 27; Veerman, 2009, p. 73).

1.2.2. Behandeling in de Ministerraad

Na de departementale voorbereiding komt het voorstel ter sprake in de Ministerraad (alle minister gezamenlijk) (Houweling, 2006, p.5). Deze behandeling is voorbereid in ambtelijke voorportalen, waarna het eerst wordt afgewikkeld in een onderraad (met betrekking tot het algemeen regeringsbeleid) of een ministeriële commissie (met betrekking tot bepaalde aangelegdheden). Als hier al overeenstemming is bereikt, dan wordt het voorstel in de

Ministeraard zelf afgedaan als hamerstuk; in andere gevallen volgt beraadslaging (Ministerie van Justitie, 1996, p. 28-29). Geen instemming betekent het einde van het wetsvoorstel (bijvoorbeeld omdat het in strijd is met het algemene regeringsbeleid) of terugzending naar de departementale fase (Houweling, 2006, p. 16). Indien de Ministerraad zich wel met het voorstel kan verenigingen, zendt zij het wetsvoorstel, de Memorie van Toelichting (de beweegredenen plus artikelsgewijs commentaar en uitleg) en eventuele adviezen naar de Koningin met het verzoek om deze in te dienen bij de Raad van State. Daarmee zijn de ministers collectief verantwoordelijk geworden voor het wetsvoorstel (Van der Vlies, 1986, p. 25; Ministerie van Justitie, 1996, p. 33; Veerman, 2009, p. 73).

1.2.3. Raad van State en Nader Rapport

Wetsvoorstellen worden door de Raad van State van advies voorzien, het zogenoemde horen. Zij voert daarbij een beleidsanalytische (kwaliteit en effectiviteit van de maatregel), een juridische (rechtmatigheid) en wettechnische (structuur, consistentie, formulering en presentatie) toetsing uit. De Raad van State geeft vervolgens indien nodig aanbevelingen en een eindoordeel (dictum) over het wel of niet indienen bij de Tweede Kamer (Houweling, 2006, p.16-17; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p.200; Veerman, 2009, p. 75). Zij stuurt dit advies naar de Koningin, die het op haar beurt weer aan de desbetreffende minister(s) doet toekomen (Bellekom e.a., 2007, p. 245). Deze geeft met een Nader Rapport een reactie op het advies en een motivering waarom hij het voorstel wel of niet aanpast. Bij ingrijpende kritiek dient deze daartoe eerst opnieuw in de Ministerraad te worden behandeld. Vervolgens stuurt de regering het voorstel naar het kabinet van de Koningin, dat het bij de Tweede Kamer indient. Het advies van de Raad van State en het Nader Rapport worden tegelijkertijd openbaar (Van der Vlies, 1986, p. 27; Houweling, 2006, p. 18-21; Ministerie van Justitie, 1996, p. 36-38).[3]

1.2.4. Behandeling in de Tweede Kamer

Omdat de Tweede Kamer rechtstreeks wordt gekozen, vervult zij als primaire vertegenwoordiger van de Nederlandse burger een belangrijke rol in het wetgevingsproces (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 37-38). De wetsvoorstellen worden per Koninklijke boodschap bij haar ingediend, waarna de voorzitter van de Tweede Kamer het op de lijst van ingekomen stukken plaatst. Het Presidium (voorzitter en ondervoorzitters) beslist over de verdere behandeling door het wetsvoorstel in handen te stellen van een vaste of tijdelijke

[3]Tweede Kamer (2011). *Van wetsvoorstel tot wet*.

Kamercommissie voor het voorbereidend onderzoek (Houweling, 2006, p. 25-32; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 224). Een Kamercommissie bestaat uit specialisten van verschillende fracties en wordt ondersteund door een griffier. Voor elk ministerie (uitgezonderd het Algemene Zaken) is een vaste commissie ingesteld evenals voor Europese Zaken en Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Tijdelijke commissies worden speciaal opgericht voor een bepaald wetsvoorstel. De Kamer kan ook beslissen eerst een debat op hoofdlijnen te voeren om te peilen of er voldoende steun in de Kamer is te vinden voor het wetsvoorstel (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 181-183, 225-227; Ministerie van Justitie, 1996, p. 44).

Het voorbereidend onderzoek geschiedt in één of twee ronden. De griffier maakt daarbij een *Verslag* op, dat de schriftelijke inbreng van de verschillende fracties bevat. Er wordt hierin een oordeel gegeven over het wetsvoorstel, vragen gesteld aan de bewindspersoon en aanbevelingen gedaan. De minister reageert door middel van een *Nota naar aanleiding van het Verslag* (behalve als het *Verslag* blanco was). Daarin gaat hij in op vragen, weerlegt kritiek of geeft aan het advies op te volgen. Bij twee rondes komt de commissie daaropvolgend met een *Nader Verslag*, die de minister met een *Nota naar aanleiding van het Nader Verslag* beantwoordt *(*Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 227-228; Houweling, 2006, 32-33; Ministerie van Justitie, 1996, p. 44).

De commissie kan gedurende het gehele voorbereidend onderzoek in mondeling overleg treden met de minister (en zijn ambtenaren). Een wetgevingsoverleg met de minister is een tweede optie. Dit is een ontlasting van de plenaire vergadering met betrekking tot wetsvoorstellen die een technische of specialistische inhoud hebben: alle Kamerleden zijn welkom en over de artikelen en amendementen kan alvast beraadslaagd worden. Soms wordt een openbare hoorzitting gehouden om belangengroepen te raadplegen. Tenslotte kan de commissie zich laten adviseren door colleges en externe deskundigen of een werkbezoek afleggen (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 226-229, 493; Tweede Kamer, 2011, p. 19; Ministerie van Justitie, 1996, p. 47).[4]

(N.B. Tot 1994 kende de Tweede Kamer een andere procedure in de commissiefase. De voorbereiding kon ook toen plaatsvinden in één of twee ronden. In het eerste geval stelde de Kamercommissie direct een *Eindverslag* op om aan te geven dat het wetsvoorstel voldoende was voorbereid, waarop een Nota naar aanleiding van Eindverslag volgde. In het tweede geval werd deze voorafgegaan door een *Voorlopig Verslag* en een *Memorie van Antwoord*.

[4]Tweede Kamer (2011). *Van wetsvoorstel tot wet*.

Toentertijd waren twee schriftelijke rondes gebruikelijk, terwijl men sinds de vernieuwde procedure uitgaat van één ronde (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, 18, 227, 231; Houweling, 2006, p. 33-34)).

Na het voorbereidend onderzoek vangt de plenaire fase aan. Hierin wordt met de minister (ondersteund door zijn ambtenaren) gediscussieerd over het voorstel, waarbij alle Kamerleden vragen kunnen stellen. De openbare behandeling valt in twee termijnen uiteen. Eerst worden algemene beschouwingen gehouden en vervolgens wordt het voorstel indien nodig per artikel besproken. Opmerkelijk is dat de voorzitter tijdens deze debatten een strakke regie voert. Kamerleden zijn bijvoorbeeld gebonden aan een bepaalde spreektijd en mogen slechts twee keer het woord voeren over een bepaald onderwerp (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 233; Houweling, 2006, p. 35, Tweede Kamer, 2011, p. 31; Van Baalen en Bos, 2008, p. 72).

Zolang de plenaire fase voortduurt, kan het wetsvoorstel worden gewijzigd door zowel het kabinet als de Tweede Kamer. De regering bewerkstelligt dit met een *Nota van wijziging*, welke vaak tegelijkertijd met een *Nota naar aanleiding van het (Nader) Verslag* wordt uitgebracht. Bij ingrijpende wijzingen wordt eerst de Raad van State opnieuw gehoord. Een *Nota van Verbetering* gaat over spel- en typefouten (Houweling, 2006, p. 40, Van der Vlies, 1986, 29: ministerie van Justitie, 1996, p. 46).

De Tweede Kamer kan middels het recht van amendement zelf wijzigingen voorstellen. Een ander Kamerlid kan dit amendement weer wijzigen door middel van een subamendement. Een subsidiair amendement heeft een minder vergaande strekking, zodat de kans bestaat dat deze wordt aangenomen als het daadwerkelijke amendement wordt verworpen. Om de kwaliteit van het wetsvoorstel te behouden, verschaffen ambtenaren bij het opstellen van amendementen regelmatig ondersteuning. De toelaatbaarheid van amendementen wordt echter door de Kamer zelf beoordeeld. Amendementen zijn alleen ontoelaatbaar indien zij een tegenovergestelde strekking hebben (destructief wetsvoorstel) of geen rechtstreeks verband houden met het betreffende wetsvoorstel (Houweling, 2006, p. 41; Bovend'Eert en Kummeling, p. 219, 235; Ministerie van Justitie, 1996, p. 29, 49).

Amendementen kunnen door Kamerleden afzonderlijk of door een Kamercommissie schriftelijk worden ingediend bij de griffier vanaf het moment dat het voorstel in handen van de commissie komt (Houweling, 2006, p. 35). Zij worden echter vaak pas net voor of tijdens de plenaire fase ingediend. De reden is dat fracties dan pas vergaderen over het wetsvoorstel. Meestal komen ze zelfs pas aan bod in de tweede termijn. Het indienen van een amendement op het allerlaatste moment dient zoveel mogelijk voorkomen te worden,

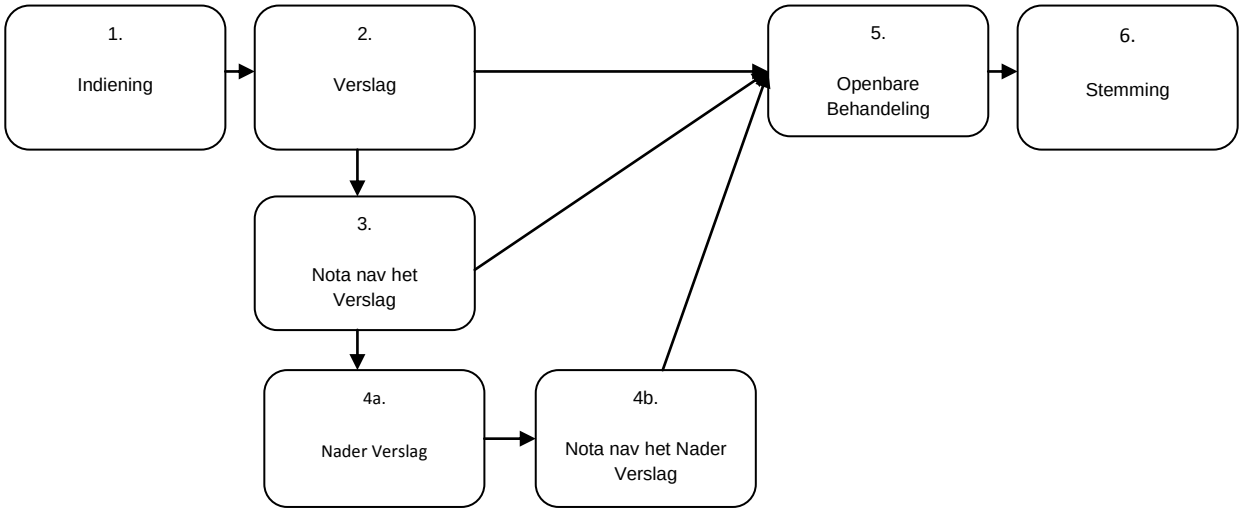
maar het debat kan deze uiteraard altijd oproepen. Het is dan beter om de behandeling te schorsen, zodat de fracties goed over de amendementen kunnen nadenken en zij zonder gebreken worden opgesteld (Van Schagen, 1994, p. 160; Houweling, 2006, p. 35, 48; Franssen e.a., 1986, p. 102-109).

De eerste indiener kan tot het sluiten van de beraadslagingen het amendement wijzigen of intrekken. De reactie van de minister kan de aanzet daartoe zijn. Bij een verklaring van onaanvaardbaarheid kan het aannemen van een amendement namelijk leiden tot intrekking van het wetsvoorstel, het aftreden van de minister of een kabinetscrisis. In gunstigere gevallen kan een amendement juist leiden tot een toezegging of *Nota van Wijziging* van regeringszijde. De minister kan het amendement ook overnemen als hij zich ermee kan verenigingen en geen van de Kamerleden zich ertegen verzet. Het amendement is dan onderdeel van het wetsvoorstel, zodat er niet meer apart over gestemd hoeft te worden (Houweling, 2006, p. 35, 48; Van der Vlies, 1986, p. 31; Ministerie van Justitie, 1996, p. 50).

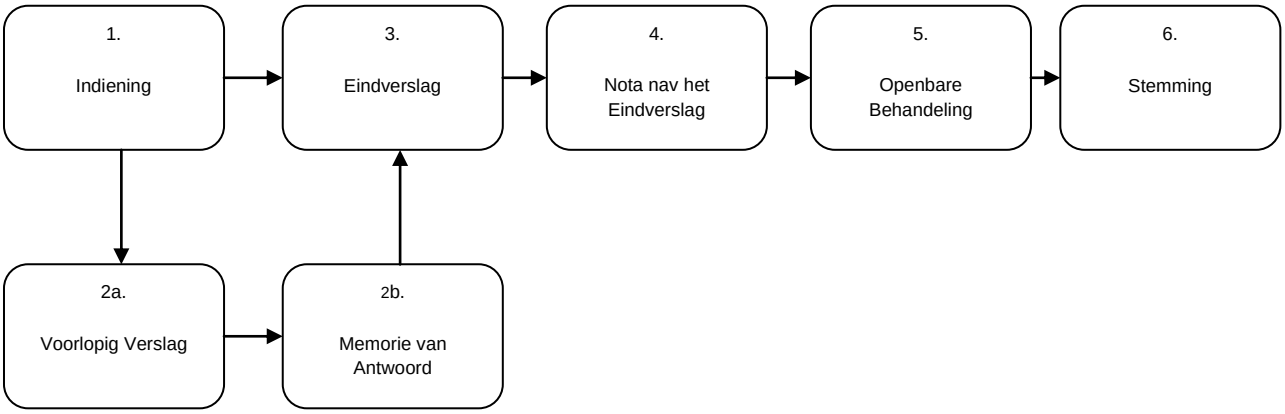
De voorzitter sluit de plenaire vergadering als niemand meer het woord neemt of het wetsvoorstel van voldoende zijden belicht is en kiest vervolgens een datum voor de stemming. Indien geen enkel Kamerlid erom heeft gevraagd, zal het wetsvoorstel zonder stemming worden aangenomen. Dit betreft vaak onbelangrijke voorstellen zonder amendementen (Ministerie van Justitie, 1996, p. 52). Aanwezige Kamerleden kunnen wel verzoeken om een aantekening dat zij geacht willen worden tegengestemd te hebben. Indien wel gestemd wordt, geschiedt dit doorgaans door middel van hand opsteken. Er kan daarentegen hoofdelijk gestemd worden indien een Kamerlid hierom vraagt. Met een gewone meerderheid (de helft+1) wordt steeds gestemd tussen ofwel aanname ofwel verwerping (Houweling, 2006, p. 56).

Allereerst wordt gestemd over de subamendementen en vervolgens over de amendementen. Bij meerdere amendementen komt diegene met de verstreikende strekking als eerste aan bod. Vervolgens wordt gestemd over de artikelen en beweegredenen en tenslotte over het wetsvoorstel in zijn geheel. Indien het wetsvoorstel wordt verworpen, wordt het teruggezonden naar de Koningin; wordt het aangenomen dan zendt de voorzitter het voorstel naar de voorzitter van de Eerste Kamer (Houweling, 2006, p. 3-54, 61).

Figuur 1.2. Schematische weergave van wetgevingsproces in de Tweede Kamer



Figuur 1.3. Schematische weergave van het wetgevingsproces in de Tweede Kamer tot 1994



1.2.5. Behandeling in de Eerste Kamer

Omdat de Eerste Kamer middels getrapte verkiezingen door de Provinciale Staten wordt gekozen, is haar rol in de wetgevingsprocedure kleiner dan die van de Tweede Kamer. Haar voornaamste taak is het heroverwegen van wetsvoorstellen, waarbij zij vooral let op kwaliteitseisen als rechtmatigheid, democratische legitimiteit, effectiviteit, technisch-juridische fouten en passendheid bij maatschappelijke opvattingen (Verheugt, 2007, p. 36; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 37-38, 44-50).[5]

Na de toezending van het wetsvoorstel aan de Eerste Kamer zet de voorzitter het op de lijst van ingekomen stukken en vertrouwt het vervolgens toe aan een vaste of bijzondere commissie, die het wetsvoorstel voorbereidt. De Eerste Kamer kent meerdere

[5]Tweede Kamer (2011). *Van wetsvoorstel tot wet*.

commissieprocedures. Bij een vereenvoudigde procedure wordt direct een *Eindverslag* opgemaakt, waarmee wordt aangegeven dat het wetsvoorstel voldoende is voorbereid voor de openbare behandeling. Dit kan geschieden indien het wetsvoorstel zonder stemming door de Tweede Kamer is aangenomen. Bij een gewone procedure wordt na een inbrengvergadering, waar àlle Kamerleden vragen en opmerkingen kunnen aandragen, een *Verslag* opgesteld, dat wordt gevolgd door een *Nota naar aanleiding van het Verslag*. Indien de Kamer de mogelijkheid wil behouden om nog op het antwoord van de minister te reageren, kiest zij voor de uitgebreide procedure I met een *Voorlopig Verslag* en een *Memorie van Antwoord*. Indien nodig volgt nog maximaal één *Nader Voorlopig Verslag* en één *Nadere Memorie van Antwoord* (uitgebreide procedure II). Bij hoge uitzondering krijgt de Eerste Kamer verlof voor één *Volgend Nader Voorlopig Verslag* met één *Volgende Nadere Memorie van Antwoord*. Na de uitgebreide procedures volgt telkens óf een *Eindverslag* óf een *Verslag* met *Nota naar aanleiding van het Verslag* (Houweling, 2006, p. 64-65, 68). Sinds een wijziging van het Reglement van Orde in 1995 is de uitgebreide procedure I standaard geworden (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 231).

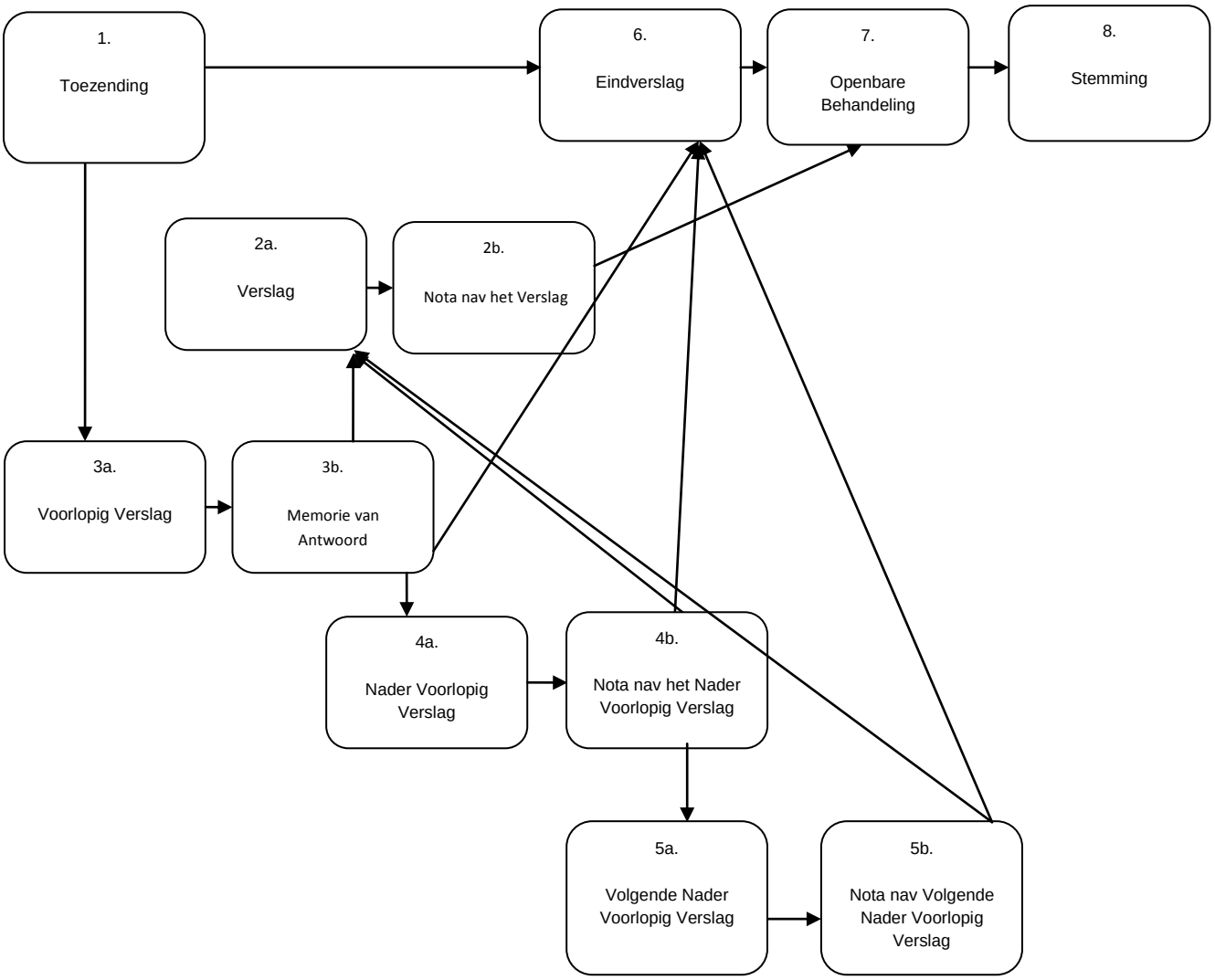
Na het voorbereidend onderzoek stelt de voorzitter de datum van de openbare behandeling vast, waarvoor hij het hem adviserende en ondersteunde College van Senioren raadpleegt. De beraadslaging vindt plaats in twee termijnen. De eerste termijn bestaat uit vragen en opmerkingen van de Kamer en een daaropvolgend antwoord van regering. De tweede termijn is onderverdeeld in repliek van de Kamer en dupliek van de regering (Houweling, 2006, p. 68-69).

De Eerste Kamer moet over het wetsvoorstel beslissen zoals het haar door de Tweede Kamer is toegezonden (Van der Vlies, 1986, p. 32). Dit betekent dat zowel de regering als de Kamerleden het wetsvoorstel niet meer kunnen wijzigen. De Eerste Kamer mist kortom het recht van amendement. Zij kan echter wel aandringen bij de bewindspersoon op het indienen van een bijzonder wijzigingsvoorstel, de zogeheten novelle. De behandeling in de Eerste Kamer wordt dan geschorst totdat de novelle is aangenomen door de Tweede Kamer, zodat zij tegelijkertijd met het oorspronkelijke wetsvoorstel kan worden behandeld. Dit is geen verkapt amendementsrecht, omdat de indiener(s) en de Tweede Kamer zelf conclusies trekken uit de houding van de Eerste Kamer. Soms aanvaardt de Eerste Kamer het wetsvoorstel met een toezegging van de bewindspersoon voor een latere wijziging. De minister kan het wetsvoorstel overigens wel nog tot de eindstemming intrekken, waarvoor toestemming nodig is van de Ministerraad (Houweling, 2006, p. 70-71).[6]

[6]Tweede Kamer (2011). *Van wetsvoorstel tot wet*.

Na de openbare behandeling stelt de voorzitter de datum van stemming vast. Als door geen enkel Kamerlid erom is gevraagd, wordt het voorstel zonder stemming aangenomen. Kamerleden kunnen nog wel in de Handelingen laten opnemen dat zij zich niet met het voorstel kunnen verenigingen. Indien gestemd wordt, is bij een gewone meerderheid het voorstel aanvaard. In tegenstelling tot de Tweede Kamer stemt de Eerste Kamer doorgaans hoofdelijk. Er kan daarnaast ook gestemd worden *bij zitten en opstaan*. De voorzitter van de Eerste Kamer stelt de Koningin en de Tweede Kamer ten slotte op de hoogte van het uiteindelijke besluit (Houweling, 2006, p. 75-79).

Figuur 1.4. Schematische weergave van wetgevingsproces in de Eerste Kamer



1.2.6. Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding

Na goedkeuring door de Eerste Kamer wordt de wet bekrachtigd door ondertekening van de Koningin en de minister(s), het zogeheten ministeriële contraseign. Pas als de Koningin het voorstel heeft bewilligd, is het tot wet verheven. Vervolgens dient het voorstel gepubliceerd te worden in het Staatsblad op een gecontrasigneerd koninklijk bevel, waarvoor de minister van Justitie zorg draagt. De wet kan pas na deze bekendmaking in werking treden. De datum waarop de wet daadwerkelijk ingaat, is de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van bekendmaking, behalve als de wet zelf een andere datum noemt of deze door koninklijk besluit nader is bepaald (Houweling, 2006, p. 83-86).[7]

[7]Tweede Kamer (2011). *Van wetsvoorstel tot wet*.

2. Eerdere studies

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de eerdere studies naar de doorlooptijd van wetsvoorstellen. Aangezien zij inmiddels zijn verouderd, kunnen zij de huidige klachten over een traag wetgevingsproces niet op waarheid toetsen, aangezien de omgeving niet constant is gebleven. Wel kunnen zij uitspraken doen over de snelheid van het wetgevingsproces in het verleden, waardoor vastgesteld kan worden in hoeverre de behandelingsduur in de loop van de tijd is veranderd en zodoende sneller of langzamer is geworden. Daarenboven kunnen de trends, die mogelijkerwijs in de eigen onderzoeksperiode naar voren komen, doorgetrokken worden naar eerdere perioden. De eerdere auteurs hebben vervolgens een aantal oorzaken aangedragen, die de behandelingsduur van een wetsvoorstel kunnen verklaren. Deze kunnen handvatten geven voor de verklaring van eventuele gevonden patronen in de doorlooptijd van wetgeving in het heden en zodoende voor departementen aanknopingspunten bieden om haar wetsvoorstellen sneller door de Kamer te laten stromen. Deze variabelen zijn nog nooit eerder onderworpen aan een statistische toets en gelden dus vooralsnog als veronderstellingen van de desbetreffende auteurs (Voermans, 2011). Meer zekerheid omtrent deze variabelen is dan ook gewenst.

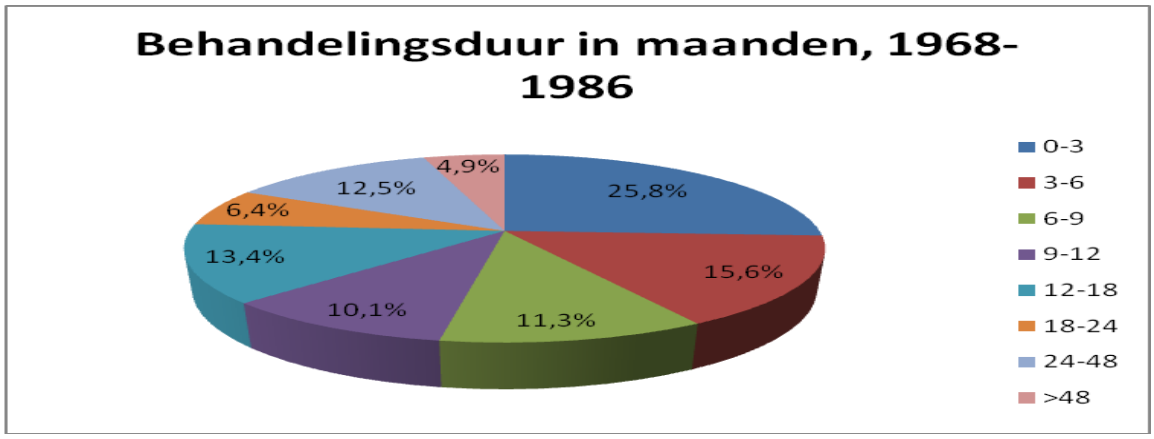
2.1. Doorlooptijd van wetgeving, 1961-1999

In deze paragraaf zal ingezoomd worden op de doorlooptijd van wetgeving in het verleden. Met behulp van de eerdere studies is het mogelijk gebleken om de behandelingsduur van wetsvoorstellen voor de gehele parlementaire fase (hoofdvraag één) en de verschillende stadia daarbinnen te achterhalen (hoofdvraag twee). De auteurs geven echter geen kwantificering voor een uiteenlopende behandelingsduur binnen een kabinetsperiode of zittingsjaar (hoofdvraag drie). Als grote verschillen tussen wetsvoorstellen genoemd worden, betreft dit meestal de gehele onderzoeksperiode. Dit is echter geen punt, omdat bij deze hoofdvraag nu juist gekeken wordt naar verschillen in doorlooptijd op een bepaald moment, die niet te wijten zijn aan veranderde omstandigheden, waardoor een vergelijking met het verleden weinig meerwaarde heeft. Onderstaand zullen daarom alleen de eerste twee hoofdvragen achtereenvolgens de revue passeren.

2.1.1. Doorlooptijd gedurende de gehele parlementaire fase

G. Visscher (1994, p. 150-156) geeft in zijn studie naar parlementair activisme in de periode 1968-1986 het aantal maanden weer dat wetsvoorstellen zich in de parlementaire fase begeven. Ruim een kwart van de wetsvoorstellen blijkt er korter dan drie maanden over te doen. Het merendeel wordt bovendien binnen een jaar aanvaard door de Eerste Kamer (63%). Voor het jaar 1982 stelt H.S. Bok (1984, p. 271-272) dit percentage zelfs op 67%. Binnen twee jaar haalt nog eens twintig procent het Staatsblad; in 1982 is dit respectievelijk 24%. De overgrote meerderheid van de wetsvoorstellen is kortom binnen twee jaar tot wet verheven; vijf procent laat daarentegen langer dan vier jaar op zich wachten.

Figuur 2.1. Doorlooptijd in aantal maanden, 1968-1986



Bron: Visscher, 1994, p. 151.

Daarnaast heeft een aantal auteurs het gemiddelde aantal dagen berekend dat een wetsvoorstel zich in het wetgevingsproces bevond in de door hun onderzochte periode.

Tabel 2.1. Gemiddelde doorlooptijd wetsvoorstellen 1961-1999

Auteur(s)	*Periode*	*Gemiddelde doorlooptijd*
M.P.C.M. Van Schendelen en H.Th.J.F Maarseveen	1961-1970	320
G. Visscher	1968-1986	426
G.J. Veerman	1975-1985	466
W.J.M. Voermans, Ph. Eijlander en R.M. Van Meer	1994-1999	±495 (16-17 maanden)

Bron: Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 13;Veerman, 1986, p. 1;Visscher, 1986, p. 48-49; Voermans e.a., 1994, p. 9.

Uit deze tabel valt overigens geen oplopende trend af te leiden. Het berekende aantal dagen is namelijk afhankelijk van de manier van meten. Door Van Schendelen en Maarseveen (1976, p. 10) is de periode van indiening in de Tweede Kamer tot publicatie in het Staatsblad als uitgangspunt genomen, terwijl Veerman (1986, p. 11) en Visscher (1994, p. 141) bij de aanvaarding van de Eerste Kamer eindigen. Voermans, Eijlander en Van Meer (2000, p. 9) nemen daarentegen ook de Raad van State mee, zodat zij logischerwijs op een langere doorlooptijd uitkomen. Het verschil tussen de periode 1961-1970 en 1975-1985 is te wijten aan het feit dat Van Schendelen en Maarseveen ter correctie de uitschieters in doorlooptijd hebben weggelaten, terwijl het gemiddelde van Veerman door deze wel mee te nemen naar boven afwijkt. Veerman concludeert dan ook dat geen oplopende trend is te bespeuren (Veerman, 1986, p.1,14).

Het lijkt eerder of er schommelingen optreden in de gemiddelde doorlooptijd van de wetsvoorstellen. Van Schendelen en Maarseveen (1976, p. 42) trokken allereerst de conclusie dat aan het eind van de jaren ‘60 de behandelingsduur in zijn geheel korter was geworden, terwijl Visscher (1994, p. 160, 193) weer een oplopende trend van één tot twee maanden waarneemt sinds de jaren ’70.

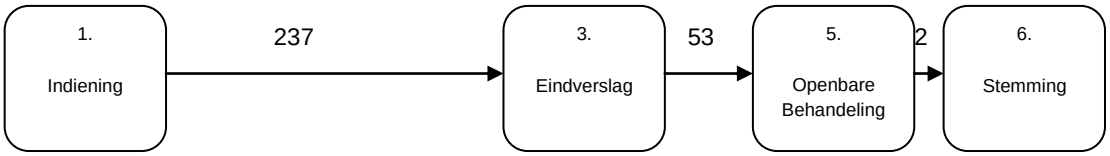
2.1.2. Doorlooptijd per stadia

Van Schendelen en Maarseveen (1976) en Visscher (1994) werpen verder een blik op de behandelingsduur van de verschillende stadia binnen de parlementaire fase. Deze zijn per jaar sterk variabel, vooral de wachttijden en dan met name in de Tweede Kamer (Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p.41). Onderstaand zullen eerst de verschillende fasen in de Tweede Kamer worden besproken, waarna wordt overgegaan op de Eerste Kamer.

Tweede Kamer

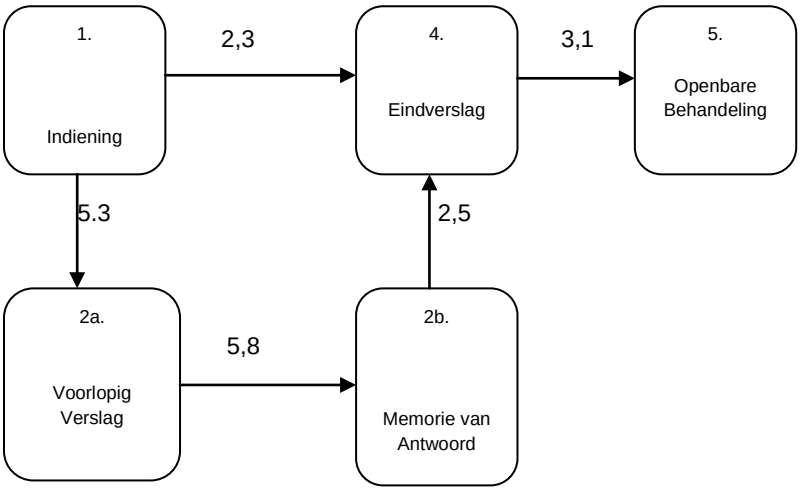
De wetsvoorstellen bevinden zich in de periode 1961-1970 gemiddeld 270 dagen in de Tweede Kamer. Het zwaartepunt ligt bij de schriftelijke behandeling c.q. de commissiefase. Deze duurde gemiddeld 237 dagen tegenover een plenaire fase van gemiddeld 55 dagen (53 dagen voor de openbare behandeling; 2 voor de stemming). Een relatief uitgebreid voorbereidend onderzoek gaat meestal gepaard met een relatief korte wachttijd en openbare behandeling. Onderstaand figuur geeft het gemiddelde aantal dagen per fase in de Tweede Kamer schematisch weer (Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 13, 34, 41).

Figuur 2.2. De doorlooptijd in de Tweede Kamer in de periode 1961-1970 in dagen



In de periode 1968-1986 is de gemiddelde behandelingsduur in de Tweede Kamer 11,6 maanden (± 348 dagen). Een derde van de voorstellen doet er slechts drie maanden over, de helft een half jaar en zeventig procent één jaar. In onderstaand figuur wordt weergegeven hoeveel tijd de verschillende fasen binnen de commissiefase in beslag hebben genomen (Visscher, 1994, p. 144, 150).

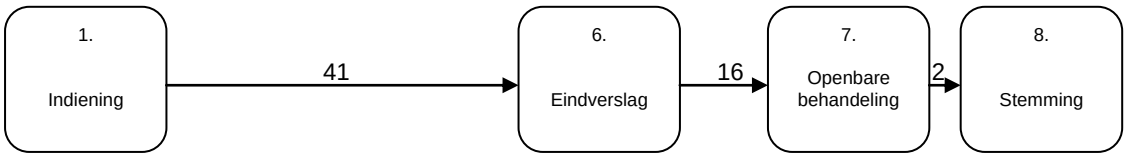
Figuur 2.3. De doorlooptijd in de Tweede Kamer in de periode 1968-1986



Eerste Kamer

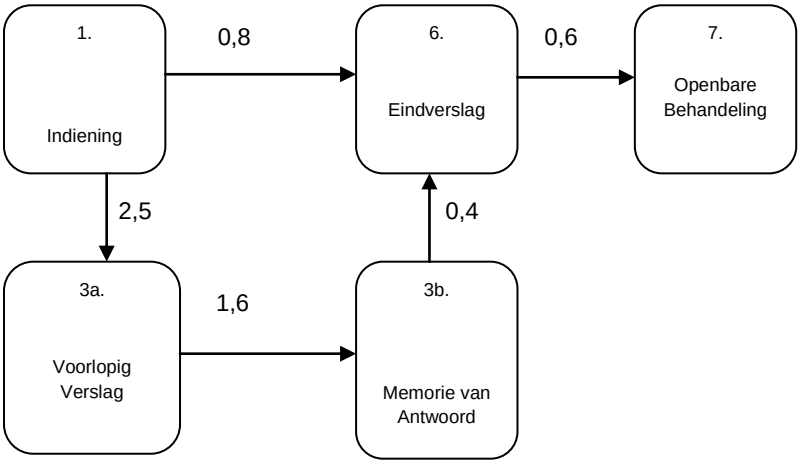
De behandeling in de Tweede Kamer duurt ongeveer vijf maal zo lang als in de Eerste Kamer (Visscher, 1994, p. 193). De wetsvoorstellen bevinden zich in de periode 1961-1970 gemiddeld 57 dagen in de Eerste Kamer. Het zwaartepunt ligt wederom bij de commissiefase: 41 dagen tegenover een plenaire fase van gemiddeld 18 dagen (Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 13).

Figuur 2.4. De doorlooptijd in de Eerste Kamer in de periode 1961-1970 in dagen



In de periode 1968-1986 is de gemiddelde behandelingsduur in de Eerste Kamer 2.6 maanden (± 78 dagen). Vijfenzeventig procent is binnen drie maanden en zevenennegentig procent binnen één jaar door de Senaat aanvaard. In onderstaand figuur is de behandelingsduur in maanden voor de commissiefase in de Eerste Kamer weergegeven (Visscher, 1994, p. 144, 150).

Figuur 2.5. De doorlooptijd in de Eerste Kamer in de periode 1968-1986 in maanden



Verschuivingen binnen de stadia door de tijd

In beide studies worden vervolgens de trends binnen de verschillende stadia genoemd, die weer ten grondslag liggen aan de patronen voor de gehele parlementaire fase. Zo geven Van Schendelen en Maarseveen (1972, p. 42) aan dat door een minder lange commissievoorbereiding en een iets langere wachttijd wetsvoorstellen sneller door het parlement worden aanvaard. Volgens Visscher (1986, p. 51; 1994, p. 160, 193) kan de opgelopen behandelingsduur geweten worden aan een langere wachttijd voor een openbare behandeling en een langere doorlooptijd in de Eerste Kamer door vooral een toegenomen gebruik en duur van een Voorlopig Verslag.

2.2. Oorzaken

In de bovengenoemde studies worden een aantal oorzaken aangedragen die een verklaring kunnen bieden voor de parlementaire behandelingsduur van een wetsvoorstel. Indien in het heden verschillen in doorlooptijd worden gevonden, kunnen zij aanknopingspunten bieden voor verklaringen en mogelijkheden voor een minister c.q. departement om hierop te anticiperen. Omdat deze variabelen nog nooit eerder statistisch getoetst zijn, kan niet met

zekerheid gesteld worden of zij op waarheid berusten. Zij dienen dan ook waar mogelijk aan de hand van de gevonden patronen nader onderzocht te worden.

Allereerst kunnen procedurele wijzigingen veranderingen in de behandelingsduur teweegbrengen. Veerman (1986, p. 29, 33) ziet echter geen heil in dergelijke aanpassingen, die als doel hebben de doorlooptijd te verkorten. Volgens hem treft de wetgevingsprocedure op zichzelf namelijk geen blaam. De behandelingsduur kan snel geschieden: het merendeel van de wetsvoorstellen wordt immers binnen één jaar in het Staatsblad gepubliceerd.

De overige variabelen zijn in te delen in vier categorieën: de politieke omgeving, de wetproductie, de politieke cyclus en het wetsvoorstel zelf. De eerste twee categorieën verschaffen aanknopingspunten voor verschillen in de parlementaire behandelingsduur door de tijd. Indien de doorlooptijd van de gehele parlementaire fase of de stadia daarbinnen in de loop van de tijd veranderd zijn (hoofdvraag één en twee), zullen de verklaringen dus bij deze twee categorieën gezocht moeten worden. Het is echter ook mogelijk dat de doorlooptijd door de tijd niet eenduidig sneller of trager is geworden, maar dat de behandelingsduur van de wetsvoorstellen wel uiteenloopt op een bepaald moment. Voor het geval dat de doorlooptijd binnen een kabinetsperiode of zelfs binnen een vergaderjaar verschilt (hoofdvraag drie), geven variabelen met betrekking tot de politieke cyclus en het wetsvoorstel zelf handvatten.

2.2.1. Verschillen door de tijd (hoofdvraag 1&2)

De politieke omgeving

De eerdere studies geven een aantal variabelen in de politieke omgeving die de behandelingsduur van wetsvoorstellen kunnen beïnvloeden. Ten eerste hoe langer een kabinet aan het bewind is, hoe meer controversiële ontwerpen het kan verdedigen in beide Kamers. Door onder andere de vroegtijdige val van de kabinetten de afgelopen tien jaar is het waarschijnlijk dat steeds meer wetsvoorstellen de zittingsduur van het kabinet overschrijden. De kans bestaat dat onder een nieuw bewindspersoon, zeker als deze een andere politieke stroom aanhangt, het wetsvoorstel drastisch gewijzigd of zelfs ingetrokken wordt. Naast de demissionaire periode zal hierdoor extra vertraging worden opgelopen (Visscher, 1986, p. 52, 114, 156).

Ten tweede is de samenstelling van de Kamer belangrijk. Volgens Van Schendelen en Maarseveen (1976, p. 61-63) houden een brede coalitie, weinig Kamerfracties, een grote omvang van grote fracties en een kleine omvang van kleine fracties het voorstel op.

Hetzelfde geldt voor een hogere leeftijd evenals meer ervaren Kamerleden. En snel verloop van Kamerleden zou door profileringdrang gepaard gaan met een kortere commissiefase, maar een iets langere wachttijd en openbare behandeling. Bij dualisme in de verhouding tussen regering en parlement, geen afspraken in het regeerakkoord over het onderwerp en veel politieke incidenten bevinden de wetsvoorstellen zich tevens langer in het wetgevingstraject (Veerman, 1986, p. 20; Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 60).

Tenslotte zou de bewindspersoon van invloed kunnen zijn op de doorlooptijd. Visscher (1994, p. 778-779) geeft hierbij twee enigszins tegenstrijdige variabelen. Enerzijds leidt een groot gezag van de bewindspersoon tot minder parlementaire invloed, anderzijds bereiken wetsvoorstellen eerder het Staatblad bij toegevende bewindspersonen.

Tabel 2.2. Variabelen en hypothesen met betrekking tot de politieke omgeving

Variabele	Hypothese(n)
Aantal kabinetsperioden	Indien het wetsvoorstel wordt behandeld in meerdere kabinetsperioden, zal de doorlooptijd langer zijn.
Omvang coalitie	Hoe breder de coalitie, des te langer de doorlooptijd.
Aantal en grootte Kamerfracties	Naarmate het aantal Kamerfracties afneemt, de grote fracties groter zijn en de kleine fracties kleiner zijn, zal de doorlooptijd toenemen.
Leeftijd Kamerleden	Naarmate de gemiddelde leeftijd van Kamerleden hoger ligt, zal de gemiddelde doorlooptijd toenemen.
Ervaring Kamerleden	Naarmate de gemiddelde Kamerervaring hoger is, zal de doorlooptijd toenemen.
Verhouding Kamer-regering	Bij monisme is de doorlooptijd sneller dan bij dualisme.
Afspraken in het regeerakkoord	Indien over het wetsvoorstel afspraken zijn gemaakt in het regeerakkoord, zal de doorlooptijd sneller zijn.
Politieke incidenten	Hoe meer politieke incidenten zich afspelen, hoe langer de doorlooptijd.
Bewindspersoon	Hoe groter het gezag van de bewindspersoon, hoe sneller de doorlooptijd. Hoe toegevender de bewindspersoon, hoe sneller de doorlooptijd.

De wetproductie

De wetgevende input oftewel de hoeveelheid wetten die op een bepaald moment tot stand moeten worden gebracht, kan ook van invloed zijn op de trends in de doorlooptijd van wetsvoorstellen. Waar het takenpakket van de overheid zich ten tijde van de opbouw van de verzorgingstaat steeds verder uitbreidde, probeert men nu het aantal regels te verminderen (Voermans, 2011; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 253). Welke effecten hebben de eerdere auteurs nu verondersteld? Van Schendelen en Maarseveen (1976, p. 54-57) veronderstellen dat er geen eenduidig verband bestaat tussen de hoeveelheid wetgevend werk en de behandelingsduur van wetsvoorstellen. Alleen als de Tweede Kamer het opvallend druk heeft, neemt deze in de commissiefase duidelijk af. Veerman (2011) beweert echter dat door filevorming de wachttijd totdat een wetsvoorstel in openbare behandeling wordt genomen toeneemt en daarmee de doorlooptijd in zijn geheel. Visscher (1986, p. 160-193) concludeerde ook al dat in de door hem onderzochte periode de wachttijd langer is geworden door een toegenomen aantal wetten.

Tabel 2.3. Variabele en hypothese met betrekking tot wetgeving

Variabele	Hypothese
Wetproductie	De wetproductie is van invloed op de doorlooptijd van wetgeving.

2.2.2. Verschillen binnen een kabinetsperiode c.q. zittingsjaar (hoofdvraag drie)

Politieke cyclus

De politieke cyclus kan verschillen in behandelingsduur tussen de verschillende kabinetsjaren uitleggen. Volgens Van Schendelen en Maarseveen is de behandelingsduur naarmate de kabinetsperiode vordert steeds sneller. Net na de verkiezingen is de doorlooptijd dus het langst en net voor de verkiezingen het snelst (Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 57-60). Visscher (1986, p. 52) stelt juist dat wetsvoorstellen die in het laatste kabinetsjaar zijn ingediend veelal niet meer behandeld kunnen worden onder de desbetreffende bewindspersoon. Daardoor wordt grote vertraging opgelopen, omdat de opvolger eerst moet besluiten welke wetsvoorstellen ook onder zijn of haar bewind doorgang kunnen vinden.

Tabel 2.4. Variabele en hypothese met betrekking tot de politieke cyclus

Variabele	Hypothese
Politieke cyclus	Net na de verkiezingen is de doorlooptijd langer dan net voor de verkiezingen. Indien het wetsvoorstel wordt ingediend in het vierde kabinetsjaar, zal de behandelingsduur langer zijn.

Het wetsvoorstel zelf

Variabelen die betrekking hebben op het wetsvoorstel zelf, geven handvatten voor discrepanties in de behandelingsduur tussen wetsvoorstellen op een bepaald moment, waarbij de omgeving van het departement constant verondersteld kan worden. Ten eerste hoe groter de omvang van het wetsvoorstel is, des te langer duurt het traject (Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 46-47, 63). De inhoud van het wetsvoorstel wordt als tweede aanmerkelijke factor genoemd. Een belangrijk, normatief of controversieel wetsvoorstel heeft een tweemaal zo lange doorlooptijd dan een zakelijk of technisch voorstel. Het is dan door tegengestelde belangen moeilijker om tot overeenstemming te komen. Verder werkt een ‘voor ieder geldend voorstel’ vertragend. Hoe groter de maatschappelijke betekenis c.q. hoe meer mensen het voorstel raakt, hoe langer de behandelingsduur is (Veerman, 1986, p. 1, 24-26; Visscher, 1994, 111; Voermans e.a., 2000, p. 8; Bok, 1984, p. 277). Aan de andere kant zou ook gesteld kunnen worden, dat als een wetsvoorstel een bepaalde groep of sector betreft, de betrokkenen eerder geneigd zijn om in de bres te springen voor hun specifieke belangen (Veerman, 2011).

Ten derde is het beleidsterrein waarop het wetsvoorstel betrekking heeft van belang voor de lengte van het proces. Zo zijn grote verschillen te onderscheiden tussen de departementen waar het wetsvoorstel is opgesteld (eerste ondertekenaar) en de Kamercommissies waarin het is behandeld. Van Schendelen en Maarseveen (1976, p. 48-52, 63) beweren dat ondertekening door Justitie, Volkshuisvestiging en Bouwnijverheid en Algemene Zaken vertragend werkt, terwijl VROM, Financiën en sociaal-cultureel departementen juist een snelle doorlooptijd kennen. Met betrekking tot de Kamercommissies werken Justitie en Binnenlandse Zaken vertragend en wederom VROM en de sociale departementen versnellend. Visscher (1986, p. 49) onderschrijft de snelle doorlooptijd van Financiën en Sociale Zaken. Binnenlandse Zaken, OCW en Economische Zaken hebben een gemiddelde doorlooptijd; Verkeer&Waterstaat, Algemene Zaken en Landbouw doen er daarentegen relatief lang over. VWS, Justitie en Defensie hebben de langste doorlooptijd.

Ten vierde geldt dat als het onderwerp meerdere beleidsterreinen raakt de doorlooptijd langer is. Er moet immers door de regering meer overleg worden gepleegd en naar compromissen worden gezocht. Dit geldt vanaf ondertekening door drie bewindspersonen (20%). Visscher geeft vervolgens aan dat een individuele ondertekenaar toegevender is dan meerdere ondertekenaars. Ondertekenaars van meerdere partijen zijn daarbij door eerdere compromisvorming het minst inschikkelijk. Hoe toegevender de bewindsperso(o)n(en), hoe sneller de doorlooptijd. Indien de ondertekening dus door meer bewindspersonen geschiedt, is de doorlooptijd langer (Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 47-48, 63; Visscher, 1994, p. 164, 779; Visscher, 1986, p. 50).

Tabel 2.5. Variabelen en hypothesen met betrekking tot het wetsvoorstel zelf

Variabele	Hypothese(n)
Omvang	Naarmate de omvang van het wetsvoorstel groter is, zal de doorlooptijd langer zijn.
Controverse	Naarmate er meer controverse over een wetsvoorstel bestaat, des te langer is de behandelingsduur.
Reikwijdte	Hoe meer mensen door het wetsvoorstel geraakt worden, hoe langer de doorlooptijd of andersom
Beleidsterrein	De eerste ondertekenaar is van invloed op de behandelingsduur.
Het aantal departementen	Naarmate meer departementen betrokken zijn bij het wetsvoorstel, zal de doorlooptijd langer zijn.

3.Methodologisch kader

3.1. Onderzoeksmethoden

In deze scriptie wordt de doorlooptijd van wetgeving in kaart gebracht. Naast de huidige stand van zaken wordt gekeken naar verschuivingen in de tijd gedurende de gehele parlementaire fase en haar stadia en variaties binnen de kabinetsperioden/vergaderjaren. Dit hoofdstuk zet alleen de methoden en technieken voor dit deel van het onderzoek uiteen. Deze verschillen in de behandelingsduur van wetsvoorstellen dienen namelijk eerst bekend te zijn, voordat de variabelen geselecteerd kunnen worden die daarvoor mogelijkerwijs een verklaring bieden. De methoden en technieken van de variabelen komen dan ook pas aan bod wanneer zij nader bepaald kunnen worden (paragrafen 5.4 en 6.2).

Het eerste deel van de studie is kwantitatief van aard en zal uitgevoerd worden als een bureau- c.q. niet-reactief onderzoek. Met behulp van reeds geproduceerd materiaal (bestaande statistieken) zal getracht worden inzicht te krijgen in de doorlooptijd van wetgeving (Neuman, 2007, p. 225-227, 235-247). In het Virtueel Informatie Punt (VIP) van de Tweede Kamer zijn voor de wetsvoorstellen vanaf 1980 namelijk de datums van de verschillende parlementaire fasen terug te vinden. Via ‘Kamerstukkendossiers’ is dit mogelijk voor de commissiefase; via ‘Handelingen’ voor de plenaire fase. Ter controle of aanvulling is bovendien gebruik gemaakt van Parlando en www.officielebekendmakingen.nl. Voor de duur van de openbare behandeling was het steeds nodig om deze bronnen te raadplegen, aangezien het VIP-systeem niet aangeeft welke data precies bij de openbare behandeling en welke bij de stemming horen. Voor eerdere jaren wordt zelfs alleen de eerste en laatste datum van de plenaire fase gegeven.

3.2. Afbakening van het onderzoek

Alvorens op de daadwerkelijke uitvoering en verwerking van het onderzoek in te gaan, dient het onderzoek eerst afgebakend te worden. Deze paragraaf verschaft een motivering voor de gemaakte keuzes met betrekking tot de definitie van de doorlooptijd van wetgeving, de onderzoeksperiode en de in- en uitsluiting van wetsvoorstellen.

3.2.1. Definitie doorlooptijd

Zoals in paragraaf 2.1. al is besproken, hebben eerdere onderzoekers niet steeds dezelfde definitie van doorlooptijd aangehouden. Waar Van Schendelen en Maarseveen (1976, p.10) de doorlooptijd vanaf indiening in de Tweede Kamer tot publicatie in het Staatsblad hebben gehanteerd, eindigden Veerman (1986, p. 11) en Visscher (1994, p. 141) bij aanvaarding door de Eerste Kamer, terwijl Voermans, Eijlander en Van Meer (2000, p. 9) bij goedkeuring door de Ministerraad startten. In deze scriptie zal de definitie van Veerman en Visscher worden aangehouden. Doorlooptijd van wetgeving is kortom: *het aantal dagen vanaf de indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot en met de aanvaarding door de Eerste Kamer*.

De keuze is gemaakt op basis van een aantal redenen. Ten eerste omvat deze definitie exact de parlementaire fase. Aangezien de Staten-Generaal optreedt als medewetgever, hebben departementen hier het meeste oponthoud te duchten. Zij ondervinden kortom de meeste druk vanuit de politiek, welke tot vertragingen in de wetgevingsprocedure kunnen leiden (BZK, 2009, p. 5; Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 8, 24-25; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 3-14, 195-196). De Raad van State streeft er namelijk naar om wetsvoorstellen binnen drie maanden van advies te voorzien met een uitloop naar zes maanden (Ministerie van Justitie, 1996, p. 34). Veerman (2010, p. 2-3) gaf aan dat 96% van de wetsvoorstellen daadwerkelijk binnen drie maanden door de Raad van State is gehoord. Ondanks dat de Raad van State druk kan uitoefenen met betrekking tot het opstellen van een Nader Rapport en eventuele aangedragen wijzigingen van het wetsvoorstel lijkt het adviestraject an sich over het algemeen niet te leiden tot grote vertragingen in de doorlooptijd. Het buiten beschouwing laten van de onafhankelijke Raad van State lijkt hiermee gerechtvaardigd (Ministerie van Justitie, 1996, p. 35-36).

De departementen ondervinden verder relatief meer druk vanuit de Tweede Kamer dan de Eerste Kamer (BZK, 2009, p. 6). Desondanks dient de Eerste Kamer niet uitgesloten te worden. De commotie van de afgelopen tijd rondom de zetelverdeling in de Eerste Kamer geeft aan dat haar invloed geenszins te verwaarlozen is. Indien de oppositie de meerderheid vormt, kan zij immers de totstandkoming van wetten dwarsbomen. Dit zal leiden tot grote vertragingen in het uitvoeren van het regeringsbeleid (Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 12, 23; Willems, 2011). Ook in het verleden zijn voorbeelden te vinden, waarin de Eerste Kamer haar macht ten toon spreidde. Zo heeft met de tegenstem van Hans Wiegel (VVD) voor het

referendum (1999), het pronkstuk van coalitiepartner D66 op het nippertje geen doorgang kunnen vinden (Vliegenhart en Van Raak, 2011, p. 49-50).

Het volgen van de definitie van Veerman en Visscher heeft bovendien nog een praktische reden. De gegevens van het VIP-systeem reiken tot 1980. Daarmee is het makkelijker de doorlooptijd in de onderzoeksperiode van Voermans e.a. (1994-1999) opnieuw te berekenen dan voor de overige auteurs. Door dezelfde definitie van doorlooptijd te hanteren, wordt het mogelijk om een vergelijking met de eerdere perioden van Visscher en Veerman te maken. Zodoende kunnen de mogelijke trends in doorlooptijd doorgetrokken worden naar periodes voor 1980.

3.1.2. Periode: Kok I- Balkenende IV

Voor welke onderzoeksperiode dient nu precies gekozen te worden? De verschillen door de tijd worden het beste zichtbaar bij een lange aaneengesloten periode. Visscher (1994, p. 160, 193) kwam met een onderzoeksperiode van achttien jaar immers tot een andere conclusie over een oplopende doorlooptijd dan Veerman (1986, p 1,14), die 'slechts' tien jaar binnen Visschers periode onderzocht. Een startpunt van 1986 zou zodoende het meest logisch zijn, omdat hier de onderzoeken van Veerman en Visscher eindigen, een nieuwe kabinetsperiode aanvangt (Lubbers II) en de grote grondwetswijzigingen van begin tachtigerjaren reeds zijn geschied.[8] Zoals in paragraaf 3.1.1. is gesteld kan daarenboven door onafgebroken gebruik te maken van dezelfde definitie en meetmethoden daadwerkelijk inzicht verkregen worden in verschuivingen in de behandelingsduur in de loop van de tijd. Aangezien Voermans e.a. een andere definitie hanteren, is deze periode opnieuw meegnomen in het onderzoek.

Echter is in de loop van het onderzoek op een aantal belemmeringen gestuit, waardoor het niet mogelijk bleek de gehele tijdsperiode tot 1986 in kaart te brengen. Ten eerste bleek dat de gegevens van het VIP-systeem vóór 1994 onvolledig zijn, omdat de stemmingsdata niet langer worden vermeld. Deze ontbrekende gegevens zijn in principe terug te vinden via de website www.staten-generaaldigitaal.nl. Waar ontbrekende gegevens na 1995 redelijk eenvoudig te achterhalen zijn via Parlando en officielebekendmakingen.nl werd al snel duidelijk dat deze bron het onderzoek te arbeidsintensief en tijdrovend zou maken. Daarbij is het onduidelijk of op deze manier eventuele variabelen terug te vinden zouden zijn. Een tweede obstakel is de procedurewijziging van de Tweede Kamer, waarbij de commissiefase

[8] PDC (2011). *Kabinetten per tijdsvak*.

in 1994 is teruggebracht van twee naar één schriftelijke ronde (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 225). Dit zou problemen opleveren voor een eenduidige vergelijking binnen de onderzoeksperiode. Om deze redenen is gekozen voor een onderzoekperiode *vanaf het kabinet Kok I tot en met Balkenende IV*. Deze periode loopt van 22 augustus 1994 tot en met 13 oktober 2010.

3.1.3. In- en uitsluiting wetten

Zoals voortvloeit uit de gekozen definitie van doorlooptijd, wordt gekeken naar de wetsvoorstellen die aanvaard zijn door de Eerste Kamer. Dit houdt in dat voorstellen die eerder ingetrokken of verworpen zijn niet worden meegenomen. Zij hebben immers niet het gehele proces doorlopen en zijn geen wet geworden. Zodoende kan de doorlooptijd niet voor alle fasen berekend worden (Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 11). Alle wetsvoorstellen die binnen de gekozen periode door de Eerste Kamer zijn aanvaard, zijn dus in principe meegenomen. Een steekproef is voor een onderzoek naar de doorlooptijd van wetsvoorstellen namelijk geen goede optie, omdat wetten met bepaalde kenmerken zo buiten de boot vallen of niet in de goede ratio worden meegenomen, wat een vertekend beeld oplevert. Daarnaast worden de achtergronden van het wetsvoorstel onvoldoende zichtbaar (Veerman, 2011; Voermans, 2011). Uitschieters worden verder in tegenstelling tot Van Schendelen, Maarseveen (1976, p.34) en Voermans e.a (2000, p. 9) niet uitgesloten. Juist die voorstellen die meerdere jaren in beslag nemen, roepen immers verwondering op en zouden departementen gereduceerd willen zien. Voor sommige soorten wetsvoorstellen rijst echter nog wel de vraag of zij meegenomen dienen te worden in het onderzoek. De keuzes die hierbij gemaakt zijn, zullen in onderstaande alinea's de revue passeren.

Zoals in paragraaf 1.1. al is gesteld, zal het onderzoek zich richten op wetten in formele zin. Wetten in materiële zin, die niet door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk tot stand zijn gekomen, zullen immers geen parlementaire druk ondervinden, omdat zij simpelweg de Tweede en Eerste Kamer niet hoeven te passeren. Echter blijkt het onderscheid van een wet in formele en materiële zin wel een rol te spelen. De auteurs van eerdere onderzoeken nemen namelijk sommige wetten in formele zin niet mee. Dit zijn grotendeels de wetsvoorstellen die geen algemeen verbindende voorschriften en dus geen wetten in materiële zin zijn (Visscher, 1994, p. 112; Verheugt, 2007, p. 58, 60, 64-66, 69).

Zo sluiten Van Schendelen, Maarseveen (1976, p. 11), Visscher (1986, p. 47) en Voermans e.a. (2000, p.9) de begrotingwetten uit. Begrotingswetten zijn namelijk vaak aan een bepaald tijdslimiet gebonden: zij zijn immers gericht op een bepaald begrotingsjaar. Na

het in handen krijgen van de begrotingsvoorstellen op Prinsjesdag wordt ernaar gestreefd om deze voor het kerstreces af te ronden. In de Eerste Kamer krijgen de begrotingsvoorstellen die niet voor mei afgehandeld zijn zelfs geen openbare beraadslaging meer, maar worden automatisch als hamerstuk aangenomen. In tegenstelling tot andere wetsvoorstellen wordt het dus niet aan de Kamer(commissies) overgelaten hoeveel tijd zij eraan wensen te besteden (Visscher, 1986, p. 141; Bovend'Eerst en Kummeling, 2010, p. 329-342).

Over toestemmingen van Koninklijke huwelijken wordt niets gezegd door de vorige auteurs. Deze wetten in formele, maar niet in materiële zin, komen binnen de onderzoeksperiode een aantal keer voor. Zij zijn weglaten, gezien de wet slechts betrekking heeft op een, twee personen en hier denkbaar ook een bepaalde tijdslimiet aan vastzit. Naturalisatiewetten kennen mogelijkerwijs dezelfde problemen en kwamen juist voor in groten getale, waardoor Van Schendelen en Maarseveen (1976, p. 11) en Visscher (1986, p. 47) hen tevens niet meenamen. Omdat deze sinds 1983 niet meer bestaan, zijn zij voor de gekozen onderzoeksperioden niet relevant (Veerman, 2011).

Verdragen, die ook geen wet in materiële zin zijn, worden wel in het onderzoek betrokken. Deze categorie kent minder beperkingen met betrekking tot de tijd waarvoor het wetsvoorstel aangenomen dient te zijn of het aantal personen voor wie deze geldt. Bovendien worden verdragen door de andere auteurs ook meegenomen. Hierbij dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen een stilzwijgende en uitdrukkelijke goedkeuring. Alleen als binnen dertig dagen door tenminste een vijfde van de leden van één van de Kamers de wens tot uiting is gebracht om het verdrag uitdrukkelijk goed te keuren, wordt het ontwerpverdrag als voorstel van wet ingediend. De stilzwijgende goedkeuringen van verdragen worden er zodoende automatisch uitgefilterd, omdat zij geen parlementaire behandeling krijgen. Kortom, in deze scriptie worden alleen de verdragen die uitdrukkelijk zijn goedgekeurd meegenomen (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 356-357).[9]

Naast problemen met het tijdsbestek en het aantal personen voor wie het wetsvoorstel geldt, doorloopt een aantal categorieën wetsvoorstellen een beduidend andere procedure dan die in hoofdstuk één is beschreven. Ten eerste de initiatiefvoorstellen. Zij worden ontworpen door een of meerdere Kamerleden en vervolgens ingezonden en ondertekend door de voorzitter van de Tweede Kamer, waarna advies wordt ingewonnen bij de Raad van State. De parlementaire behandeling geschiedt op dezelfde manier als bij een regeringsvoorstel, behalve dat het door de desbetreffende Kamerleden verdedigd wordt. Nadat het voorstel is

[9] St-AB.nl(2011). *Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen*; PDC(2011). *Artikel 91: Goedkeuring verdragen.*

aangenomen door de Staten-Generaal wordt het pas in de Ministerraad behandeld. Na bekrachtiging en bekendmaking is het wetsvoorstel tot wet verheven (Bellekom e.a., 2007, 247-248).

Ondanks dat het een interessante vraag is of deze wetten een kortere doorlooptijd kennen dan de regeringsvoorstellen, aangezien zij logischerwijs minder druk vanuit de Kamer zouden moeten ondervinden, worden zij net als bij Van Schendelen en Maarseveen (p. 11), Visscher (1986, p. 47) en Voermans e.a. (2000, p.9) uitgesloten. Zij kunnen namelijk niet als controlegroep fungeren, omdat Kamerleden vaak ambtelijke ondersteuning krijgen vanuit de departementen. Zij krijgen daarbij vaak zelfs prioriteit. De minister is bovendien dikwijls aanwezig tijdens de debatten. Een initiatiefvoorstel staat kortom niet geheel los van het departement. Bovendien is het aantal initiatiefwetten te klein: slechts een klein percentage van de initiatiefvoorstellen haalt het Staatsblad (Voermans, 2011; Veerman, 2011).

Ten tweede wijzigingen van de hoogste wettelijke regeling in Nederland: de Grondwet. De eerste lezing verloopt als een wet in formele zin ('Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet'). Vervolgens wordt de Tweede Kamer bij de eerstvolgende verkiezingen ontbonden. Dit geeft de Nederlandse burger de gelegenheid om zich uit te spreken over de desbetreffende wijziging. Het wetsvoorstel wordt vervolgens opnieuw ingediend, maar nu moet de Kamer met tweederde meerderheid met het ontwerp instemmen. Bij de tweede lezing mag het voorstel alleen nog worden aangenomen of verworpen; wijzigingen zijn niet meer toegestaan. Aangezien deze afwijkende procedure grote invloed zal hebben op de doorlooptijd van deze wetsvoorstellen, worden wijzigingen van de Grondwet buiten beschouwing gelaten (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 243-247; Verheugt, 2007, p.62).

Wat betreft de Rijkswetten is het discutabel of deze wel of niet meegenomen moeten worden. In het Statuut voor het Koninkrijk staat dat aangelegenheden van het Koninkrijk (Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen) bij Rijkswet dienen te worden geregeld. Deze procedure komt in grote lijnen overeen met de gewone wetgeving, maar de inbreng van de regeringen en parlementen van de andere Rijksdelen kan extra vertragingen in de doorlooptijd teweegbrengen. In de commissiefase hebben zij namelijk de mogelijkheid om een schriftelijk Verslag in te dienen waarop de Tweede Kamer dient te wachten, voordat zij met haar eigen voorbereidend onderzoek begint. Verder mag de Gevolmachtigde Minister (en gedelegeerde afgevaardigden) bij de behandeling in de Kamers aanwezig zijn om zijn zegje te doen of amendementen en moties in te dienen. In de praktijk blijkt echter dat de

Staten-Generaal niet wacht op de Verslagen en antwoorden van de andere Rijksdelen en de betrokkenen zelden aanwezig zijn bij de openbare behandeling van het wetsvoorstel (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 239-241). Bovendien spreken de vorige onderzoekers niet over uitsluiting van rijkswetgeving. Deze rijkswetsvoorstellen zullen dan ook worden meegnomen in het onderzoek, waarbij steeds wordt uitgegaan van de datums van het Nederlandse parlement.

3.3. Uitvoering en verwerking

In deze scriptie wordt kortom onderzoek gedaan naar de doorlooptijd van wetsvoorstellen in de parlementaire fase voor de periode Kok I- Balkenende IV uitgezonderd toestemmingen voor Koninklijke huwelijken, begroting- en initiatiefvoorstellen en wijzigingen van de Grondwet. Daartoe zijn uit het VIP-systeem van de Tweede Kamer de wetsvoorstellen gehaald die in de periode 1994-2010 in het Staatsblad zijn gepubliceerd.[10] Met het systeem was het mogelijk direct de begrotingswetten te schrappen; Koninklijke huwelijken, initiatiefvoorstellen en de wijzigingen van de Grondwet zijn er nadien handmatig uitgefilterd.

De overgebleven wetsvoorstellen zijn vervolgens geordend op de datum waarop zij door de Eerste Kamer zijn aangenomen.[11] De wetsvoorstellen die buiten de kabinetten Kok I tot en met Balkenende IV vallen, zijn daarbij weer weggelaten. In sommige gevallen wordt naast de kabinetsperiode de doorlooptijd ook per zittingsjaar in kaart gebracht, die loopt van Prinsjesdag tot Prinsjesdag.[12] Omdat het kabinet Kok I iets voor het vergaderjaar 1994-1995 start en het kabinet Balkenende IV daarentegen iets na het vergaderjaar 2010-2011 eindigt (zie voor exacte data Bijlage I), zijn voor de accuraatheid voor deze vergaderjaren de wetsvoorstellen niet meegenomen die wel binnen de kabinetsperiode, maar niet binnen het zittingsjaar vallen en andersom. Dit betreft respectievelijk vijf en acht wetsvoorstellen.

Voor deze populatie wetsvoorstellen zijn de datums van de verschillende fasen in de parlementaire wetprocedure in een Excelbestand ingevoerd. Zodoende kan de doorlooptijd voor de gehele periode alsmede de verschillende fasen worden berekend. De doorlooptijd is daarbij steeds het aantal dagen vanaf de datum van de eerste fase tot en met de datum van de tweede fase en dus niet het verschil in dagen tussen de twee fasen (formule= (fase2-fase

[10] Het komt zelden voor dat wetsvoorstellen die aanvaard zijn door de Eerste Kamer niet bekrachtigd of bekendgemaakt worden.
[11] Een ordening op basis van de Koninklijke boodschap in de Tweede Kamer bleek een vertekenend beeld op te leveren, omdat aan het eind van de periode alleen de wetsvoorstellen overbleven, die snel door de Kamers zijn gekomen. De langere procedures vallen op deze manier buiten de boot. Bovendien hebben de vorige auteurs ook de datum van aanname in de Eerste Kamer aangehouden bij de onderverdeling van wetten in kabinetsperioden en vergaderjaren.
[12] Europa-nu.nl (2011). *Parlementaire sluitings- en openingsceremonie*.

1)+1). De dag van de eerste fase is dus steeds meegerekend. De reden is dat anders (zeker voor de plenaire fase) de fasen die in de werkelijkheid op zichzelf één dag in beslag hebben genomen anders nul dagen geduurd zouden hebben. Daardoor is geen onderscheid te maken met andere wetsvoorstellen, waarbij deze fase helemaal niet heeft plaatsgevonden. Het nadeel hiervan is echter wel dat er enige overlap kan ontstaan tussen fasen en dus opgeteld een hogere doorlooptijd kennen dan de overkoepelende fase (bijvoorbeeld de som van alle tussenstadia van de commissiefase is hoger dan de commissiefase als geheel).

Omdat dit deel van het onderzoek slechts betrekking heeft op één variabele is gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek. De grote hoeveelheid ruwe gegevens is gereduceerd tot tabellen, grafieken, diagrammen en centrummaten, zodat de resultaten op een ordelijke en begrijpelijke manier gepresenteerd kunnen worden. Bij de centrummaten is gekozen om zowel het gemiddelde als de mediaan te bereken per kabinet en zo nodig per zittingsjaar. De vorige onderzoeken hebben namelijk het gemiddelde gebruikt, zodat de trends op deze manier doorgetrokken kunnen worden naar eerdere perioden. Het gemiddelde is echter erg gevoelig voor uitschieters. Ter controle is zodoende ook de mediaan berekend. Dit is de middelste waarneming, waar zowel boven als onder vijftig procent van de scores ligt (Healey, 2005, p. 7-8, 24, 71-79, 83).

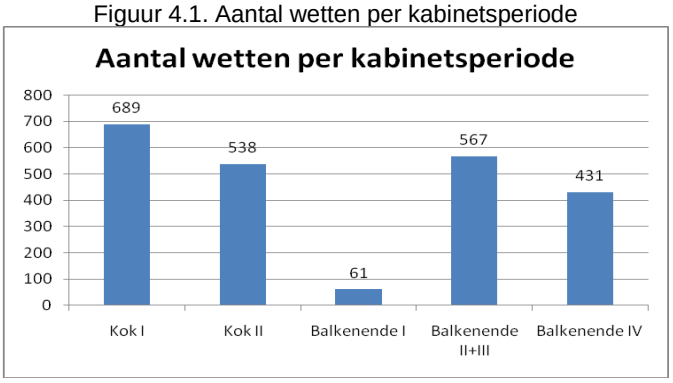
4. Trends voor de gehele parlementaire fase

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de eerste hoofdvraag: ‘Wat is de huidige doorlooptijd van wetsvoorstellen in de gehele parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?’. Hiertoe wordt allereerst in kaart gebracht hoe snel wetsvoorstellen door de Staten-Generaal stromen, waarbij wordt nagegaan of verschuivingen door de tijd plaatsvinden in zowel de onderzochte periode als in vergelijking met eerdere studies. Vervolgens worden voor de gevonden verschillen mogelijke verklaringen aangedragen.

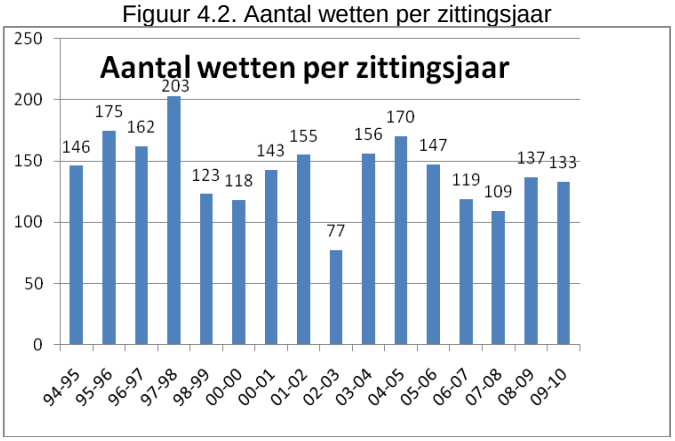
4.1. Aantal wetsvoorstellen

In de onderzochte periode vanaf het kabinet Kok I tot en met het kabinet Balkenende IV zijn in totaal 2286 wetsvoorstellen door beide Kamers aangenomen. Tussen het vergaderjaar 1994-1995 en 2009-2010 betreft dit 2273 wetsvoorstellen. In onderstaande staafdiagram worden het aantal wetsvoorstellen per kabinetsperiode en per zittingsjaar weergegeven (zie voor tabellen Bijlage II).

Figuur 4.1. Aantal wetten per kabinetsperiode



Figuur 4.2. Aantal wetten per zittingsjaar



In het eerste kabinet Kok ligt het aantal aangenomen wetsvoorstellen hoger dan bij de overige kabinetsperioden. Bij de zittingsjaren zijn vooral schommelingen waar te nemen, maar ook daar lijkt het aantal wetsvoorstellen aan het begin van de onderzoekperiode relatief hoog. Het geringe aantal wetten voor het kabinet Balkenende I is simpel te verklaren door de korte zittingsperiode van ongeveer tien maanden (waarvan bovendien zeven maanden demissionair). Ook de vroegtijdige val van het kabinet Balkenende IV kan het kleinere aantal wetsvoorstellen expliceren (hoewel de eerste vergaderjaren ook lager lijken uit te vallen). Om voor nog een vroegtijdige val en korte kabinetsperiode te corrigeren, zijn het kabinet Balkenende II en III samengevoegd. Er dient echter wel steeds rekening gehouden te worden met de unieke situatie van het laatste half jaar. Aan het eind van deze kabinetsperiode ligt het aantal wetsvoorstellen daarom waarschijnlijk lager dan bij de relatief hoge eerdere jaren.[13]

4.2 Huidige behandelingsduur en trends

4.2.1. Gemiddelde en mediaan

In de periode Kok I-Balkenende IV bestaan grote verschillen in doorlooptijd tussen de wetsvoorstellen. De Wijziging in de Wet op de inkomstenbelasting en Wijziging van de Wet op het financieel toezicht zijn met zeven dagen het snelst de Staten-Generaal gepasseerd. Een verandering van het wetboek in verband met schenkingen circuleerde daarentegen maar liefst twintig jaar (7442 dagen) in de Kamer rond.

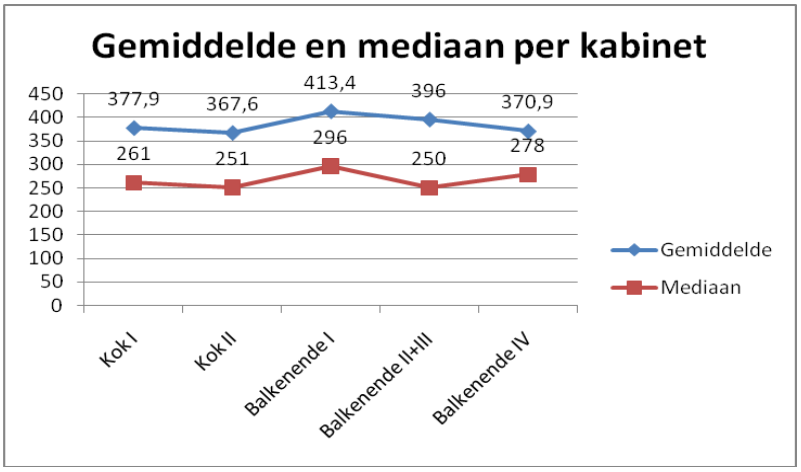
Gemiddeld hadden de wetsvoorstellen 380 dagen nodig om door de Staten-Generaal aangenomen te worden. Omdat de wetsvoorstellen met een zeer lange behandelingsduur het gemiddelde sterk naar boven kunnen trekken, is bovendien steeds de mediaan berekend (Healey, 2005, p. 77, 83). Deze geeft aan dat vanaf het kabinet Kok I tot en met het kabinet Balkenende IV de helft van de wetsvoorstellen zich korter en de helft van de wetsvoorstellen zich langer dan 260 dagen in de parlementaire fase heeft bevonden. De 120 dagen lager liggende mediaan bevestigt de positief scheve verdeling van de doorlooptijd.

Direct valt op dat het gemiddelde van de afgelopen vijftien jaar een stuk lager ligt dan ten tijde van de onderzochte perioden van Visscher (1994, p. 48-49) en Veerman (1986, p. 1). Zij gaven een gemiddelde van respectievelijk 426 dagen (1968-1986) en 466 dagen (1975-

[13] PDC (2011). *Kabinetten per tijdsvak*.

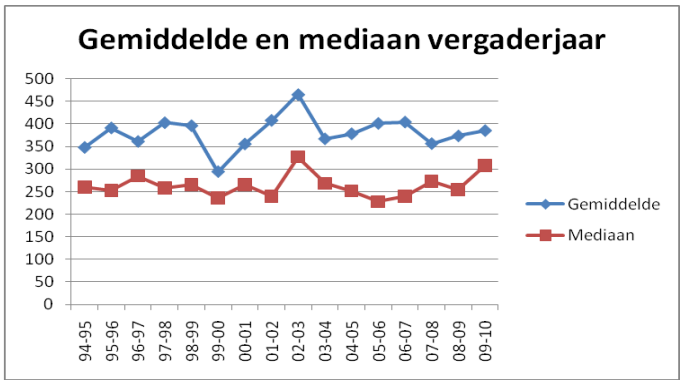
1986). Daarmee is de behandelingsduur zo'n anderhalf tot drie maanden korter geworden. In eerste opzicht hebben de politieke omwentelingen dus een versnellend effect op de totstandkoming van wetten gesorteerd. Echter wanneer we binnen de periode Kok I-Balkenende IV de doorlooptijd in kaart brengen, is geen duidelijke dalende trend waar te nemen. In het onderstaande lijndiagram is de ontwikkeling van het gemiddelde en de mediaan binnen de onderzochte periode per kabinet weergegeven (zie voor de tabellen Bijlage III).

Figuur 4.3. Gemiddelde en mediaan per kabinetsperiode



De figuur toont geen duidelijke oplopende of afnemende trend. De gemiddelde en mediaan blijven eerder binnen dezelfde bandbreedte schommelen (gemiddelde tussen de 350 en 400; medianen tussen de 250-300). De hoge centrumwaarden van het kabinet Balkenende I heeft mogelijkerwijs te maken met de korte zittingsduur. Hierdoor zal relatief minder eigen wetgeving tot stand zijn gebracht en juist relatief meer wetsvoorstellen van andere kabinetten zijn overgenomen, waardoor de doorlooptijd automatisch hoger komt te liggen.

Figuur 4.4. Gemiddelde en mediaan per vergaderjaar



Ook wanneer het gemiddelde en de mediaan per zittingsjaar in kaart worden gebracht, komt er geen duidelijke trend naar voren. De gemiddelde doorlooptijd blijft over het algemeen binnen de bandbreedte van 350-400 dagen evenals de mediaan redelijk constant rond de 250 dagen ligt. De uitschieters in de mediaan in de vergaderjaren ’02-’03 en ’09-’10 zullen wederom te wijten zijn aan de vroegtijdige val van het toenmalige kabinet, te weten Balkenende I en Balkenende IV. Kortom, de bovenstaande resultaten geven geen aanleiding om te veronderstellen dat binnen de periode Kok I-Balkenende IV sprake is van een oplopende of afnemende trend.

4.2.2. Spreiding

Om een uitgebreider beeld te krijgen van de trends in doorlooptijd is naast de centrummaten onderzocht hoe de wetsvoorstellen procentueel verdeeld zijn over verschillende tijdscategorieën. Zo kan vastgesteld worden of er bijvoorbeeld meer of minder snelle of langzame trajecten hebben plaatsgevonden. Voor de tijdscategorieën is de verdeling van Visscher (1994, p. 150-151) aangehouden, zodat een goede vergelijking kan worden getrokken met zijn onderzochte periode (1968-1986).

Tabel 4.1. Procentuele verdeling van wetsvoorstellen in maanden en jaren

Kabinet	Per tijdscategorie in maanden								Cumulatief		
	0-3	3-6	6-9	9-12	12-18	18-24	24-48	>48	<1 jr	<2j	<4jr
Visscher	26%	16%	11%	10%	13%	6%	13%	5%	63%	83%	95%
Totaal	11%	21%	21%	14%	14%	9%	8%	2%	67%	90%	98%
Kok I	14%	18%	21%	14%	13%	9%	8%	3%	67%	89%	97%
Kok II	14%	21%	19%	13%	17%	8%	6%	2%	67%	92%	98%
Balkenende I	3%	25%	16%	12%	20%	21%	0%	3%	56%	97%	100%
Balkenende II+III	10%	23%	21%	12%	13%	9%	9%	3%	67%	88%	97%
Balkenende IV	5%	22%	23%	17%	13%	10%	8%	2%	68%	90%	98%

In vergelijking met het onderzoek van Visscher is vooral de forse daling van het aantal wetsvoorstellen dat binnen 3 maanden door de Kamers stroomt opvallend. Omdat echter meer wetsvoorstellen in de periode 1994-2010 tussen drie en twaalf maanden de Staten-Generaal passeren, doorlopen meer wetsvoorstellen binnen één jaar de procedure (67% tegen 63%). Tevens worden in de onderzochte periode meer wetsvoorstellen binnen twee jaar tot wet verheven, namelijk 90%. Anders gezegd: slechts 10% van de wetsvoorstellen heeft een behandelingsduur langer dan twee jaar. In Visschers periode ligt het percentage lange (twee-vier jaar) en zeer lange (>4 jaar) wettrajecten opmerkelijk hoger. Ondanks dat er dus minder zeer snelle trajecten zijn, kan ook bij een vergelijking in tijdsperioden over het

algemeen gesteld worden dat de wetprocedure sneller is geworden ten opzichte van de periode 1968-1986, aangezien beduidend meer wetsvoorstellen binnen één en twee jaar tot wet zijn verheven.

Binnen de onderzochte periode Kok I-Balkenende IV bevestigt de bovenstaande tabel de waarnemingen uit subparagraaf 4.2.1. Het percentage wetsvoorstellen dat binnen een bepaalde tijdscategorie de wetprocedure doorloopt, is binnen de onderzochte periode zeer stabiel. Ook blijft het aantal wetsvoorstellen dat binnen één, twee of vier jaar tot wet wordt verheven constant. Twee zaken zijn echter markant. Ten eerste is wederom het kabinet Balkenende I afwijkend. Ten tweede neemt binnen de onderzochte periode het aantal zeer snelle trajecten verder af. Bij Balkenende II+III stroomt vier procent minder binnen drie maanden door de parlementaire fase dan bij de kabinetten Kok. Ten tijde van het kabinet Balkenende IV blijkt deze tijdscategorie opnieuw gehalveerd te zijn.

4.3. Mogelijke verklaringen

In vergelijking met de periode 1968-1986 is kortom een daling in de doorlooptijd van wetgeving waar te nemen. Binnen de periode Kok I-Balkenende IV is daarentegen geen duidelijke oplopende of afnemende trend te bespeuren. Opmerkelijk zijn wel het afwijkende kabinet Balkenende I en de daling van het aantal zeer snelle trajecten.

Het is opvallend dat er wel een duidelijk afname is tussen de periode 1968-1986 en 1994-2010, maar deze trend niet te zien is in de onderzochte periode. Aangezien de kabinetten-Kok relatief rustig waren in vergelijking met de perioden ervoor en erna lijken veranderingen in de politieke omgeving zoals polarisering de plank mis te slaan. Herweijer en De Jong (2004, p. 9-11) concludeerden verder dat de productie van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen sinds 1975 redelijk constant is gebleven, zodat ook deregulering een misvatting is. Het lijkt daarenboven onwaarschijnlijk dat de daling langzaam in de schommelingen geschiedt, aangezien de gemiddelden van alle kabinetsperioden en zittingsjaren onder de gemiddelden van Veerman en Visscher liggen (met uitzondering van het afwijkende kabinet Balkenende I). De verklaringen moeten dan ook buiten veranderingen in de omgeving worden gezocht.

De meeste plausibele verklaring lijkt het behandelen van een aantal zeer oude wetsvoorstellen door de Eerste Kamer ten tijde van het kabinet Van Agt I (1977-1981). Met een gemiddelde van 546 dagen wordt het gemiddelde tot 1986 namelijk enorm omhoog

gestuwd. Visscher zou zonder dit kabinet zelfs een behandelingsduur van gemiddeld 376 dagen kennen. Veerman geeft bovendien een extreem hoge behandelingsduur in de Eerste Kamer in de vergaderjaren 1978-1979 en 1979-1980, namelijk zes en elf maanden (Visscher, 1986, p. 50-51; Veerman, 1986, p. 12).

Een mogelijke reden voor het afwijkende kabinet Balkenende I (c.q. een vroegtijdige kabinetsval in het algemeen, want het vergaderjaar ’09-’10 vertoonde immers dezelfde discrepantie) zou zoals eerder aangegeven (paragraaf 4.2.1.) de korte zittingsduur kunnen zijn. De verwachting bestond dat een dergelijk kabinet maar weinig eigen wetgeving tot stand heeft kunnen brengen en zodoende het aandeel overgenomen wetgeving logischerwijs groter is, wat de doorlooptijd omhoog stuwt. Daarom is gekeken naar het percentage eigen en overgenomen wetten en de bijbehorende doorlooptijd per kabinet.

Tabel 4.2. Eigen en overgenomen wetproductie per kabinet

Kabinet	**Eigen productie**			**Overgenomen Productie**		
	%	Gm	Md	%	Gm	Md
Kok I	77%	268,9	226	23%	738,5	581,5
Kok II	82%	268,6	217	18%	813,7	525
Balkende I	20%	133,2	147,5	80%	482,0	456
Balkenende II+III	77%	256,7	215	23%	864,1	691
Balkenende IV	74%	273,2	232,5	26%	652,5	613

De bovenstaande tabel bevestigt de vermoedens. Ruim tachtig procent van de wetgeving van het kabinet Balkenende I betreft wetsvoorstellen van eerdere kabinetten en slechts twintig procent is eigen wetgeving. Voor de overige kabinetten is dit andersom, waarbij Balkenende IV ietwat meer overgenomen wetgeving kent. Omdat de eigen wetgeving die wel tot stand is gebracht door Balkenende I binnen tien maanden heeft moeten geschieden, liggen de centrummaten lager dan bij de andere kabinetten. Bij de overgenomen productie liggen deze echter ook lager, omdat dit kabinet door de korte periode van bestaan, waarvan grotendeels demissionair, waarschijnlijk weinig langslepende dossiers behandeld heeft. Deze bewering wordt bekrachtigd door het relatief lage percentage (3%) voor een behandelingsduur van meer dan twee jaar (zie 2.2.2.). Omdat het percentage overgenomen wetsvoorstellen echter zo hoog ligt, zal het gemiddelde van het gehele kabinet hierdoor sterk beïnvloed worden met als gevolg een hoge gemiddelde en mediaan.

De verdeling eigen-overgenomen productie biedt ook verklaringen voor de percentuele verdeling in tijdscategorieën uit subparagraaf 2.2.2. Zo is het percentage voorstellen dat binnen 12 tot 24 maanden tot stand komt relatief hoog (20;21%). Omdat Balkenende I zelf maar tien maanden bestaan heeft, is het aantal wetsvoorstellen uit het

vorige kabinet Kok II dus relatief groot. Het iets hogere percentage voor drie tot zes maanden (25%) zal voornamelijk de eigen wetgeving betreffen, terwijl het relatief lage percentage van zeer snelle trajecten tot drie maanden (3%) te wijten is aan het feit dat het kabinet slechts drie maanden zelf wetten heeft kunnen indienen.

5. Trends per stadia

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar de ontwikkelingen van de doorlooptijd gedurende de gehele parlementaire fase. Onderstaand zal dieper worden ingegaan op de verschillende stadia hierbinnen. Dit hoofdstuk geeft kortom antwoord op de tweede hoofdvraag: 'Waar zitten voor departementen de *bottlenecks* in de parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?' Eerst zal achtereenvolgens de doorlooptijd in de Tweede Kamer en Eerste Kamer aan bod komen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de commissiefase, de wachttijd en de plenaire fase. In paragraaf 5.3. wordt met behulp van literatuur eerst meer licht geschenen op de mogelijke oorzaken van de gevonden trends, waarna in paragraaf 5.4. de variabelen uit het theoretisch kader (2.2.) die op basis van het literatuuronderzoek het meest plausibel lijken verder worden gedecodeerd.

5.1. Tweede Kamer

Algemeen

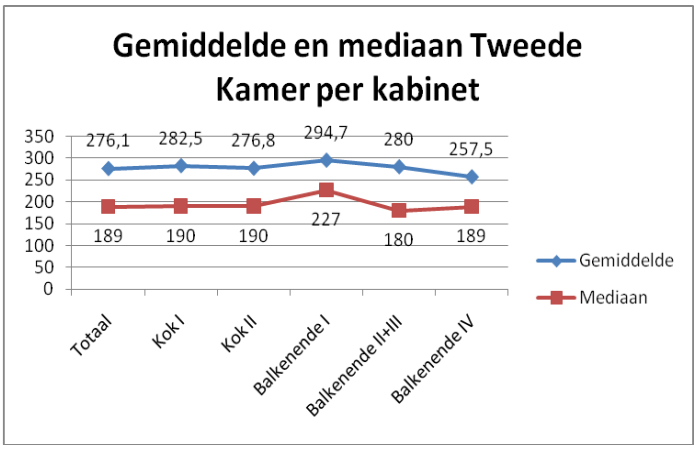
Binnen de Tweede Kamer loopt de behandelingsduur van wetsvoorstellen wederom enorm uiteen. Met twee dagen zijn opnieuw de Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting en de Wijziging van de Wet op het financieel toezicht het snelst; de Wijziging van het wetboek omtrent schenkingen doet er daarentegen maar liefst 7150 dagen over (19,6 jaar).

Gemiddeld verblijven de wetsvoorstellen 276 dagen in de Tweede Kamer. De mediaan ligt wederom lager door de positief scheve verdeling: 189 dagen. In de periode van Visscher (1994, p. 144) verbleven de wetsvoorstellen nog gemiddeld 348 dagen in de Tweede Kamer. Ook de behandelingsduur in de Tweede Kamer is de afgelopen vijftien jaar dus een stuk korter dan in de periode 1968-1986: de wetsvoorstellen doorlopen gemiddeld 2,4 maanden sneller de Tweede Kamer.

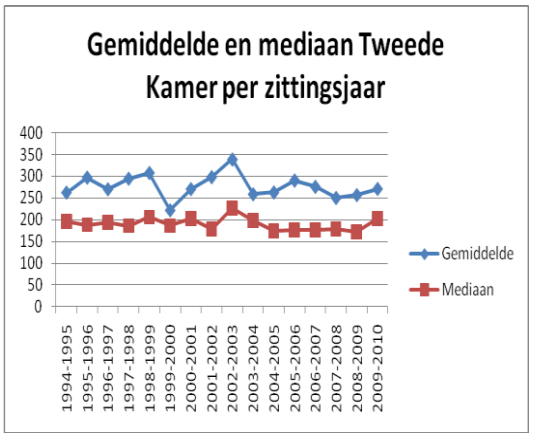
In eerste opzicht zijn bij de doorlooptijd van de Tweede Kamer wederom weinig trends te bespeuren binnen de onderzochte periode. Opvallend is wel het lagere gemiddelde bij Balkenende IV, zeker als bedacht wordt dat deze kabinetsperiode nu juist weinig zeer snelle trajecten tot drie maanden kent. De mediaan komt voor de verschillende kabinetten echter goed overeen. Wanneer per zittingsjaar naar de doorlooptijd van wetgeving in de Tweede Kamer wordt gekeken, komt echter een ander beeld naar voren:de mediaan ligt vanaf het

vergaderjaar 2004-2005 ietwat lager. De forse toename in het vergaderjaar 2009-2010 houdt waarschijnlijk verband met de vroegtijdige val van het kabinet. Zodoende kan vastgesteld worden dat er een licht dalende trend is te bespeuren in de behandelingsduur van de Tweede Kamer binnen de onderzochte periode (zie voor tabel Bijlage IV).

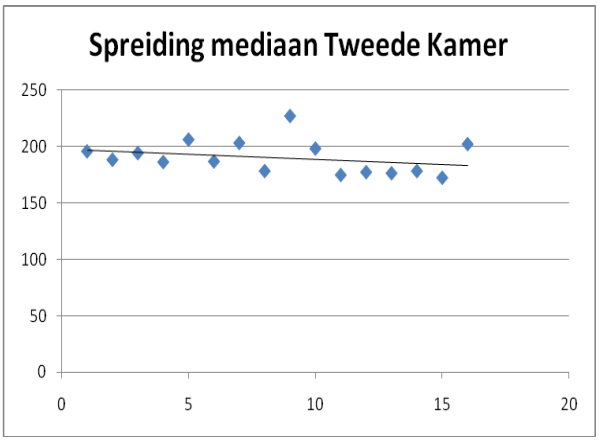
Figuur 5.1. Gemiddelde en mediaan Tweede Kamer per kabinet



Figuur 5.2. Gemiddelde en mediaan Tweede Kamer per zittingsjaar



Figuur 5.3. Spreidingsdiagram mediaan Tweede Kamer per zittingsjaar

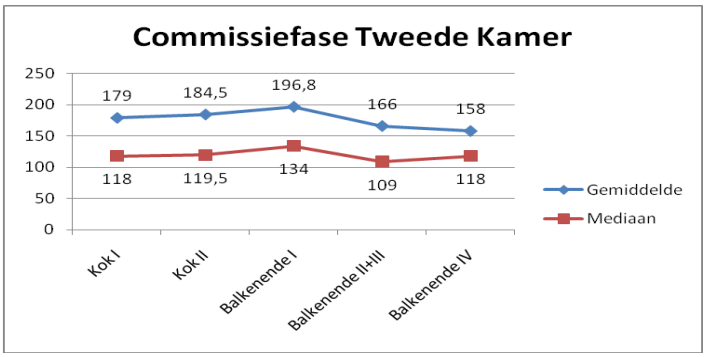


Commissiefase

Gemiddeld neemt de commissiefase 174 dagen in beslag; de mediaan is 116 dagen.[14] In onderstaand figuur (zie voor tabel bijlage IV) zijn de trends door de tijd voor de commissiefase in kaart gebracht. Ondanks dat de mediaan stabiel blijft, lijkt er bij het gemiddelde een dalende trend te bestaan. De commissiefase duurt voor de laatste twee kabinetten beduidend korter dan voor de twee eerste kabinetten.

[14] Overigens heeft de commissiefase voor zeven wetsvoorstellen niet plaatsgevonden of de gegevens ontbreken. Het betreft drie wetsvoorstellen in het kabinet Kok II en vier in het kabinet Balkenende II+III.

Figuur 5.4. Gemiddelde en mediaan commissiefase Tweede Kamer



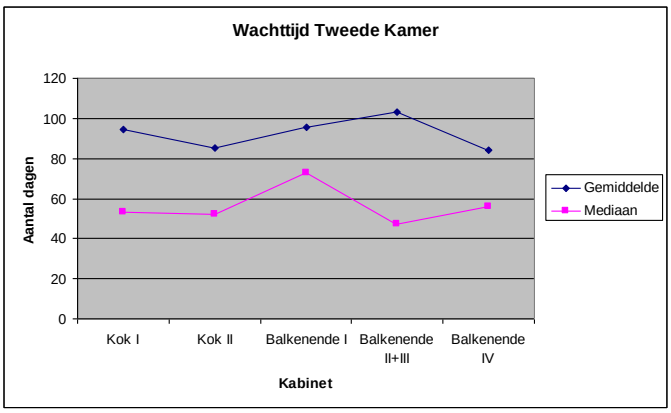
Om tot een betere duiding te komen van deze daling van de gemiddelde doorlooptijd zijn het gebruik, het gemiddelde en de mediaan voor de verschillende fasen binnen het voorbereidend onderzoek berekend alsmede voor het aantal rondes waarbinnen de commissiefase heeft plaatsgevonden (zie bijlage IV). Zodoende wordt duidelijk dat ten tijde van Kok I meer gebruik is gemaakt van een commissiebehandeling in twee ronden dan in latere kabinetsperioden. In het kabinet Kok I bevindt zich namelijk de overgrote meerderheid (91%) van de wetsvoorstellen die nog via de oude wetgevingsprocedure (voorlopig Verslag-Eindverslag) tot stand zijn gekomen. Over de gehele periode is 8% van de wetsvoorstellen door middel van twee schriftelijke rondes tot stand gekomen; in de periode 1968-1986 was dit nog 55% (Visscher, 1994, p. 143). De wijziging van het Reglement van Orde in 1994 heeft dus daadwerklijk een daling van het gebruik van twee rondes bewerkstelligd. Bovendien blijkt het gebruik van een commissionaire behandeling in twee rondes voor de kabinetten Balkenende minder tijd in beslag te nemen dan bij de kabinetten Kok. Kortom, er wordt door de tijd minder vaak gebruik gemaakt van een langere schriftelijke procedure in twee ronden en waar deze gebruikt wordt, verloopt deze de laatste jaren sneller. Hier kunnen dus aanknopingspunten gevonden worden voor de lagere gemiddelde behandelingsduur in de commissiefase en Tweede Kamer als geheel.

Ten tweede valt op dat in de laatste twee kabinetten Balkenende de regering vaker moet reageren met een Nota naar aanleiding van het Verslag. Het percentage wetsvoorstellen dat een blanco Verslag krijgt, is vooral voor het kabinet Balkenende IV beduidend lager, wat wellicht de oorzaak is van het lage percentage wetsvoorstellen dat binnen drie maanden de gehele wetgevingsprocedure doorloopt. Daarentegen lijkt het erop dat de tijd waarbinnen een blanco Verslag wordt uitgebracht in de loop van de tijd is gedaald.

Wachttijd

Voordat de plenaire fase aanvangt, staat het wetsvoorstel gemiddeld 93 dagen in de wacht (mediaan: 52). Binnen de onderzochte periode bestaan geen duidelijke patronen. De mediaan is (behalve Balkenende I) redelijk constant. Bij de gemiddelden lijkt de wachttijd te schommelen binnen een bandbreedte van ongeveer twintig dagen (voor tabel zie bijlage IV).

Figuur 5.5. Wachttijd Tweede Kamer per kabinet



Plenaire behandeling

Na de commissiefase wordt het wetsvoorstel door de gehele Tweede Kamer behandeld in de plenaire fase (openbare behandeling en stemming). De plenaire fase duurt gemiddeld 12 dagen. Daarbinnen neemt de openbare behandeling gemiddeld 7 dagen en de stemming 5 dagen in beslag. De mediaan is voor alle drie respectievelijk 1 dag.

De stemming blijft voor de onderzochte periode vrij stabiel. De openbare behandeling lijkt gemiddeld voor de kabinetten Balkenende II+III en IV echter langer te duren. Hierdoor is de plenaire fase voor de twee laatste kabinetten ook langer. De kans bestaat dat het gemiddelde afwijkt door enkele wetsvoorstellen die zich langdurig in de plenaire fase hebben begeven; de mediaan is immers niet afwijkend. Een voorbeeld is een verandering van het wetboek omtrent geregistreerd partnerschap, waarvan de openbare behandeling maar liefst bijna drie jaar stil lag. Opvallend is wel de hogere mediaan bij de stemming en gehele plenaire fase in het kabinet Balkenende IV.

Tabel 5.1. Gemiddelden en medianen plenaire fase Tweede Kamer[15]

Kabinet	Plenaire fase		Openbare behandeling		Stemming	
	Gemiddelde	Mediaan	Gemiddelde	Mediaan	Gemiddelde	Mediaan
Totaal	11,5	1	7,2	1	4,8	1
Kok I	10,4	1	5,9	1	5,0	1
Kok II	8,4	1,5	4,1	1	4,8	1
Balkenende I	3,8	0	1,0	0	3,2	0
Balkenende II+III	12,1	1	8,4	0	4,2	1
Balkenende IV	17,2	6	12,3	1	5,4	3

Verder valt op dat veel wetsvoorstellen zonder behandeling en/of stemming de parlementaire fase passeren. Als geen enkel Kamerlid de behoefte heeft het woord aan een wetsvoorstel te wijden en/of niemand een stemming aanvraagt, bestrijken deze fasen nul dagen. Over de gehele periode krijgt slechts ruim de helft wel een behandeling en/of stemming. Door de tijd is daarbij het aantal wetsvoorstellen met een openbare behandeling, maar zonder stemming fors gedaald. Wat verder opvalt, is dat ten tijde van Balkende II+III over een groot aantal wetsvoorstellen relatief vaak geen behandeling heeft plaatsgevonden of direct is gestemd, terwijl ten tijde van Balkenende IV over een relatief hoog percentage wetsvoorstellen zowel is beraadslaagd als gestemd. Het plenaire debat lijkt dus in de afgelopen jaren te zijn opgeleefd, waardoor deze langer duurt, terwijl de fractiespecialisten in de commissiefase juist minder lang de tijd nemen.

Tabel 5.2. Procentuele verdeling soorten plenaire fasen in de Tweede Kamer

Kabinet					Cumulatief	
	Openbare behandeling en stemming	Openbare behandeling, geen stemming	Geen openbare behandeling, Stemming	Geen openbare behandeling en stemming	Behandeling	Stemming
Totaal	51%	5%	5%	40%	55%	56%
Kok I	51%	11%	3%	35%	62%	54%
Kok II	52%	2%	3%	42%	54%	55%
Balkenende I	38%	5%	0%	57%	43%	38%
Balkenende II+III	44%	2%	9%	45%	46%	53%
Balkenende IV	60%	0,06%	4%	35%	60%	64%

5.2. Eerste Kamer

Algemeen

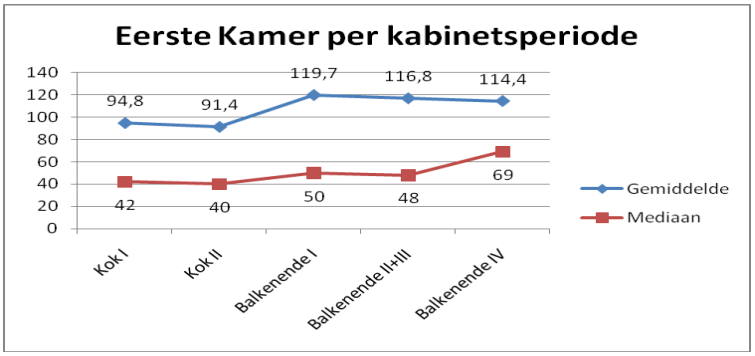
De behandelingsduur in de Eerste Kamer loopt uiteen van zes dagen tot en met acht jaar voor een wet betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Gemiddeld doen de wetsvoorstellen er 104 dagen over om de Senaat te passeren (De mediaan is

[15] De stemming is de fase van het einde van de openbare behandeling tot de datum van aanname. De wachttijd is hier dus niet meegenomen. Indien er geen openbare behandeling is geweest, maar wel een stemming, is deze vastgesteld op één dag.

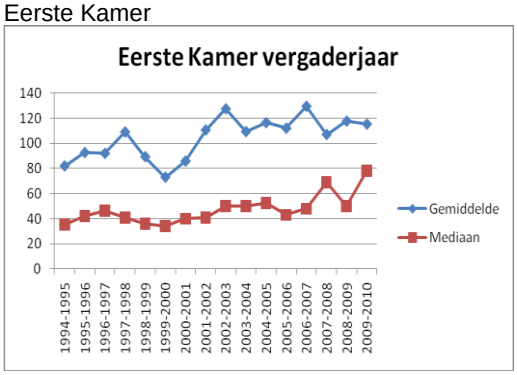
daarentegen maar 44 dagen). In de onderzochte periode van Visscher (1994, p.144) besloeg deze behandelingsduur echter nog gemiddeld 78 dagen. Tegenwoordig duurt het dus bijna een maand langer voordat een voorstel door de Senaat is aanvaard.

De oplopende behandelingsduur in de Eerste Kamer is ditmaal duidelijk binnen de periode Kok I-Balkenende I waar te nemen. Zowel het gemiddelde als de mediaan is voor de kabinetten Balkenende hoger dan voor de kabinetten Kok (zie voor tabel Bijlage V). Ook per vergaderjaar liggen de centrumwaarden voor de latere boven die van de eerdere zittingsjaren. Er bestaat kortom geen twijfel over dat de senatoren steeds langer de tijd nemen om de wetsvoorstellen te heroverwegen. Vooral in het afgelopen kabinet laat de Eerste Kamer haar invloed gelden.

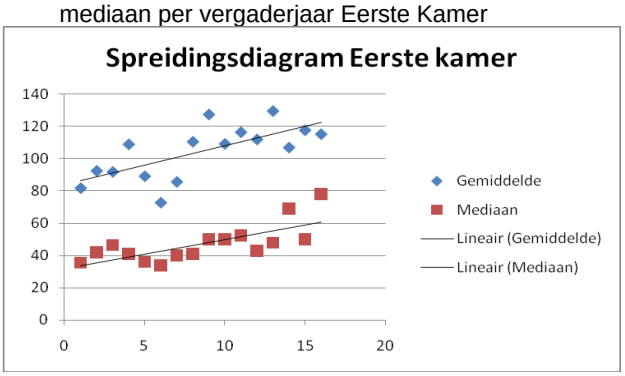
Figuur 5.6. Gemiddelde en mediaan per kabinetsperiode Eerste Kamer



Figuur 5.7. Gemiddelde en mediaan per vergaderjaar Eerste Kamer



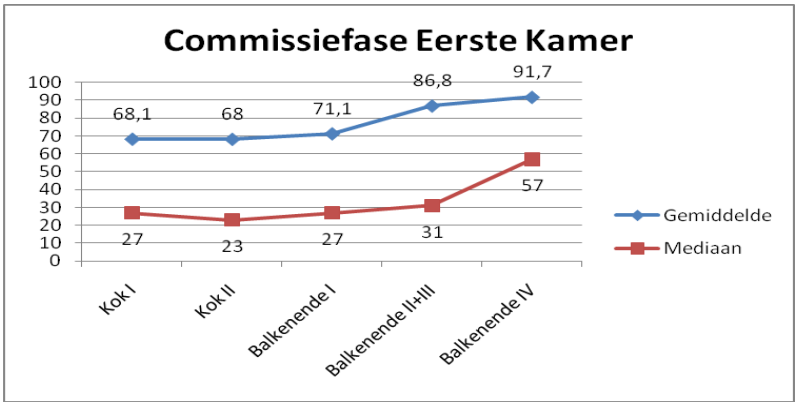
Figuur 5.8 Spreidingsdiagram gemiddelde en mediaan per vergaderjaar Eerste Kamer



Commissiefase

De wetsvoorstellen bevinden zich gedurende de hele periode gemiddeld 77,2 dagen in de commissiefase van de Eerste Kamer (mediaan: 29). Ook binnen de commissiefase is een forse toename in de behandelingsduur te bespeuren. Het gemiddelde en de mediaan liggen naar mate de tijd vordert hoger met wederom een uitschietende mediaan in het kabinet Balkenende IV (zie voor tabel Bijlage V).

Figuur 5.9. Gemiddelde en mediaan commissiefase Eerste Kamer per kabinet



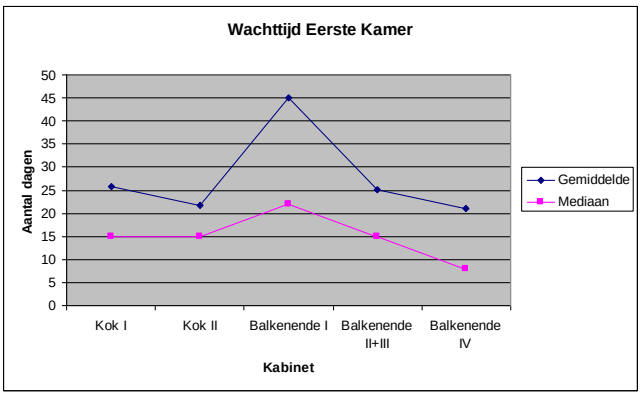
Ook voor de Eerste Kamer is om een beter beeld van deze trend te krijgen het gebruik, het gemiddelde en de mediaan voor de procedures en het aantal rondes dat een wetsvoorstel in de Eerste Kamer kan doorlopen berekend (zie Bijlage V). Bij een Verslag en Eindverslag is onderscheid gemaakt tussen Verslagen die direct na indiening worden opgemaakt en diegene die op een (Nadere) Memorie van Antwoord volgen. Wat opvalt, is dat bij de laatste twee kabinetten en dan vooral Balkenende IV veel meer gebruik wordt gemaakt van een Voorlopig Verslag en Memorie van Antwoord (Uitgebreide Procedure I) en daarenboven meer van een Nader Voorlopig Verslag en een Nadere Memorie van Antwoord (uitgebreide procedure II). Ook hier kan een procedurele wijziging aan ten grondslag liggen: in de Eerste Kamer is in 1995 namelijk het gebruik van de uitgebreide procedure I en daarmee een schriftelijke voorbereiding in twee ronden gecodificeerd in het Reglement van Orde (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 18, 225-227, 231). Het duurt tevens langer voordat de (nadere) Memorie van Antwoord tot stand komt; dit geldt gemiddeld ook voor het voorlopig Verslag. Tijdens de kabinetten Kok wordt daarentegen vaker een Verslag opgesteld, wat tevens minder tijd in beslag nam dan bij het kabinet Balkenende IV. Verder wordt ten tijde van Balkenende IV minder gebruik gemaakt van een direct Eindverslag, waarbij het gemiddeld langer duurt voordat deze is opgesteld. Kort samengevat, naar mate de tijd vordert wordt meer gebruik gemaakt van de uitgebreide procedures in de Eerste Kamer. Vooral ten tijde van het kabinet Balkenende IV kosten de belangrijkste procedures bovendien meer tijd, wat bij de uitgebreide procedures vooral aan de regering is te wijten.

Wachttijd

Bij de Eerste Kamer duurt het na de commissiefase nog gemiddeld 24 dagen voordat het wetsvoorstel in openbare behandeling wordt genomen (mediaan: 15). Het gemiddelde is

door de tijd vrij stabiel; bij de mediaan valt de daling van wachttijd voor het kabinet Balkenende IV op. De commissiefase zou zodoende langer zijn geweest bij dit laatste kabinet, maar de wachttijd daarentegen gedaald (met ongeveer een week).

Figuur 5.10. Wachttijd Eerste Kamer per kabinet



Plenaire fase

De plenaire fase duurt gemiddeld 4 dagen; daarbinnen neemt de openbare behandeling gemiddeld 3 en de stemming gemiddeld 1 dag in beslag. De mediaan is voor alle stadia respectievelijk nul dagen. Er zijn binnen de plenaire fase van de Eerste Kamer geen duidelijke trends te ontdekken, aangezien de mediaan zeer stabiel is. Het kabinet Balkenende II+III kent een relatief lange openbare behandeling en zodoende ook een plenaire fase. Dit hoge gemiddelde hangt waarschijnlijk samen met de lange beraadslaging van het wetsvoorstel ter goedkeuring van een verdrag voor het beschermen van nationale minderheden, die 3,5 jaar in de plenaire fase verbleef.

Tabel 5.3. Gemiddelde en mediaan plenaire fase Eerste Kamer

Kabinet	Plenaire fase		Openbare behandeling		Stemming	
	Gemiddelde	Mediaan	Gemiddelde	Mediaan	Gemiddelde	Mediaan
Totaal	3,6	0	2,7	0	0,8	0
Kok I	2,2	0	1,7	0	0,5	0
Kok II	3,0	0	2,7	0	0,3	0
Balkenende I	4,0	0	0,7	0	3,6	0
Balkenende II+III	6,3	0	5,0	0	1,4	0
Balkenende IV	3,0	0	1,7	0	0,9	0

In de Eerste Kamer passeren nog veel meer wetsvoorstellen de plenaire fase zonder behandeling en/of stemming dan in de Tweede Kamer. Zo krijgt gemiddeld 63% van de wetsvoorstellen geen behandeling en zelfs 90% geen stemming. Opvallend is verder het

grote percentage wetsvoorstellen waar in vergelijking met de Tweede Kamer wel het woord over genomen wordt, maar niet belangrijk genoeg wordt geacht voor een stemming.

Binnen de onderzochte periode vinden ten tijde van de kabinetten Balkenende II-IV minder openbare behandelingen plaats, maar daarentegen meer stemmingen dan tijdens de kabinetten Kok. Deze laatste kabinetten maken minder gebruik van de openbare behandeling en geen stemming, maar daarentegen meer van óf een behandeling én stemming óf noch een behandeling noch een stemming. Het beeld lijkt zich zodoende richting die van de Tweede Kamer te begeven (hier waren de openbare behandeling en geen stemming ook al fors gedaald). Uit deze veranderingen is het moeilijk om een oorzaak voor de stijgende doorlooptijd in de Eerste Kamer te vinden: enerzijds vinden immers meer behandelingen én stemmingen plaats, anderzijds ook meer hamerstukken. Bovendien zijn senatoren minder geneigd het woord te nemen over een wetsvoorstel, maar vragen zij wel vaker een stemming aan. Er is dus geen duidelijke trend te bespeuren in de plenaire fase van de Eerste Kamer.

Tabel 5.4. Soorten plenaire fase Eerste Kamer

Kabinet					Cumulatief	
	Openbare behandeling en stemming	Openbare behandeling, geen stemming	Geen openbare behandeling, Stemming	Geen openbare behandeling en stemming	Behandeling	Stemming
Totaal	9%	28%	0,4%	63%	37%	10%
Kok I	6%	34%	0,4%	60%	39%	6%
Kok II	7%	33%	0,4%	61%	39%	7%
Balkenende I	5%	28%	0%	67%	33%	5%
Balkenende II+III	12%	22%	0,4%	66%	34%	12%
Balkenende IV	14%	19%	0,5%	66%	34%	15%

Op de volgende bladzijde is de gemiddelde doorlooptijd van de verschillende stadia van het parlementaire wetgevingsproces schematisch weergegeven.

--------→Schematische weergave

5.3. Literatuurverklaringen voor de divergerende trend tussen de Kamers

Kort samengevat zijn ondanks dat de gehele parlementaire fase de behandelingsduur van wetsvoorstellen niet eenduidig korter of langer is geworden in de verschillende stadia van de parlementaire wetgevingsprocedure wel een aantal trends ontdekt. Zo is voor de Tweede Kamer een snellere behandelingsduur opgemerkt. De commissiefase daarbinnen neemt voor de kabinetten Balkenende II-IV minder tijd in beslag dan bij de kabinetten Kok, waarnaast in het laatste kabinet Balkenende IV het plenaire debat juist is opgeleefd. Voor de Eerste Kamer is een tegenovergestelde tendens waargenomen: hier stijgt de behandelingsduur. Ook de commissiefase duurt structureel langer. De plenaire fase toont een diffuus beeld, waaruit moeilijk conclusies zijn te trekken. Enerzijds nemen minder senatoren ten tijde van de kabinetten Balkenende het woord over wetsvoorstellen, maar vragen zij wel vaker een stemming aan. Bovendien wordt in de loop van de procedure over meer wetsvoorstellen zowel beraadslaagd én gestemd als noch beraadslaagd noch gestemd.

Bij de resultaten zijn al procedurele aanpassingen als oorzaak aangekaart; zij blijken dus wel degelijk van belang te zijn. Zo is het gebruik van twee schriftelijke rondes in de commissiefase van de Tweede Kamer afgenomen en geschiedt het ten tijde van de kabinetten Balkenende bovendien sneller. In de Eerste Kamer wordt daarentegen juist vaker gebruik gemaakt van de uitgebreide procedures en nemen zij steeds meer tijd in beslag. Hieraan liggen de wijzigingen van de Reglementen van Orde in 1994-1995 ten grondslag, waarbij het gebruikelijke aantal schriftelijke rondes in de Tweede Kamer naar één is teruggebracht, terwijl het hanteren van twee ronden door de Eerste Kamer is gecodificeerd (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 18, 225-227, 231; Houweling, 2006, p. 33-34). Deze procedurele oorzaak legt kortom verschillen in de behandelingsduur van wetsvoorstellen in de commissiefase bloot. De Reglementen van Orde worden echter niet zomaar gewijzigd, maar zullen eerder een indicatie zijn van veranderingen in de (politieke) omgeving.

Op de vraag welke ontwikkelingen dan precies aan de divergerende trend tussen beide Kamers ten grondslag liggen, kan echter niet direct een antwoord worden gegeven. Daarom is in de bestaande literatuur dieper gespit naar mogelijke verklaringen. Van een causaal verband met de doorlooptijd van wetgeving is hier uiteraard nog geen sprake. De aangedragen verschijnselen moeten meer opgevat worden als vermoedens, op basis waarvan nadere hypothesen opgesteld kunnen worden. Aan de hand van de gevonden veronderstellingen zal in de volgende paragraaf (5.4) een keuze worden gemaakt welke variabelen nader gedecodeerd moeten worden.

5.3.1. De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever

Verzwakte positie van de Tweede Kamer ten opzichte van de regering

In de loop van de 19e en 20e eeuw is het takenpakket van de overheid zeer omvangrijk geworden en daarmee ook het ambtenarenapparaat. Hierdoor is een disbalans in kennis ontstaan tussen de regering en het parlement, waardoor de positie van het parlement als medewetgever is verzwakt. De regering heeft zodoende niet alleen het primaat bij de uitvoering van wetgeving, maar ook bij de vorming verworven (Andeweg en Thomassen, 2007, p. 59; Snels en Thijssen, p. 236-237; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 26-27, 253-254).

Om het Kamerwerk toch beheersbaar te houden, is een arbeidsverdeling doorgevoerd. Per beleidsterrein worden de wetsvoorstellen door specialisten uit verschillende fracties voorbereid in een commissie. Dit leidt echter tot verkokering, aangezien de vaste commissies de departementen vrijwel representeren. Met het betreffende departement worden intensieve contacten onderhouden, waarbij het ministerie opnieuw een kennisoverwicht heeft en Kamerleden de ondoorgrondelijke ambtenarentaal overnemen. Commissieleden zijn dan ook vooral professionals die praten over details in plaats van het wetsvoorstel te toetsen aan ideologische grondbeginselen. De commissieleden gaan daarbij niet met elkaar in discussie; het Verslag is slechts een opsomming van het oordeel, de vragen en wensen per fractie. Ook in de plenaire fase ontbreekt vaak een heftig debat, omdat de fractiespecialisten als zij dat al nodig achten opnieuw het woord nemen over technische details. De rest van de fractie houdt zich over het algemeen afzijdig, wat een vrijwel lege vergaderzaal tot gevolg heeft. Bij de stemming volgt zij daarbij vrijwel altijd de fractiespecialisten (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 106-107, 138, 164, 181, 187-188, 190, 233, 496; Andeweg en Thomassen, 2007, p. 65, 69-70, 102-107; Peper, 2003, p. 21-25).

Het overwicht van de regering en de deskundige opstelling van de Kamerleden wordt nog eens versterkt door het toegenomen monisme tussen het kabinet en de regeringsfracties in de Tweede Kamer. Sinds 1963 wordt een regeerakkoord opgesteld, waarbij de gemaakte afspraken over het te realiseren beleid dienen als basis voor de coalitie. Deze akkoorden zijn in de loop van de jaren steeds omvangrijker en gedetailleerder geworden. Daarnaast vindt informeel coalitieberaad (bijvoorbeeld het Torentjesoverleg) plaats tussen de fractievoorzitters en de regering om de voortgang te bespreken, een gezamenlijk standpunt

te creëren en onderlinge meningsverschillen te sussen (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 60, 254; Andeweg, 2008, p. 265-266, Peper, 2003, p. 21).

Omdat Kamerleden uit de coalitiepartijen aan de afspraken uit het regeerakkoord en het informele overleg gebonden zijn, hebben zij een beperkte ruimte om tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen een zelfstandig oordeel te vellen of tegemoet te komen aan maatschappelijke weerstand, zeker waar het de kern van het regeringsbeleid betreft. Het is dus niet meer de regering versus het parlement, maar het kabinet en de regeringsfracties versus de oppositie. Kamerleden zijn zodoende medeplichtig aan het regeringsbeleid geworden met als doel het in stand houden van de coalitie. (Andeweg en Thomassen, 2007, p. 39, 44; Peper, 2003, p. 26-30; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p.60, 424-426).

Kamerleden als passanten

Sinds de jaren zestig is Nederland steeds verder ontzuild, gesecularisseerd en geïndividualiseerd. Dit heeft ten eerste ertoe geleid dat politieke partijen niet langer kunnen rekenen op een vaste achterban, omdat minder kiezers zich verbonden voelen met één bepaalde partij. Een groot gedeelte van het electoraat maakt tegenwoordig een keuze uit een bepaald blok van partijen. Ten tweede zijn nieuwe partijen ontstaan, die door het open evenredige vertegenwoordigingsstelsel makkelijk een plaats konden verwerven in het politieke landschap. Het toegenomen aantal zwevende kiezers en partijen zorgt ervoor dat grote electorale verschuivingen kunnen plaatsvinden. Sinds 1994 is Nederland met dertig zetelwisselingen per verkiezing zelfs koploper binnen Europa (Bovens e.a., 2007, p. 336, 339-340, 349; Boven'Eert en Kummeling, 2010, p. 96-97; Mair, 2008, p. 240-242; Van Holsteyn en de Ridder, p. 39, 42; Hendriks en Bovens, 2008, p. 58-60; Pennings en Keman, 2008, p. 154-157).

Deze electorale beweeglijkheid heeft een groter verloop van Kamerleden tot gevolg: sinds 1994 verlaat maar liefst de helft de volksvertegenwoordiging na de verkiezingen. Dit leidt tot een verdere verzwakking van de positie van de Tweede Kamer met betrekking tot de wetgevende taak. Waar Kamerleden in 1959 nog gemiddelde 7,3 jaar Kamerervaring hadden is dit in 2005 geslonken tot 3,7 jaar. Kamerleden beheersen zodoende het politieke spel minder goed en bovendien wordt geen institutioneel geheugen opgebouwd, terwijl wetgeving nu juist een lange adem vereist (Bovens e.a., 2007, p. 341; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 98; Van den Berg en Van der Braak, 2004, p. 69-70).

De Tweede Kamer heeft bovendien nog andere wijzigingen in haar samenstelling ondergaan. Zo is het Kamerschap inmiddels een fulltimebaan geworden in plaats van een nevenfunctie voor prominenten uit de zuil. Kamerleden worden bovendien steeds jonger: de gemiddelde leeftijd ligt sinds de jaren tachtig tussen de veertig en vijftig jaar (jaren 50: 50-60 jaar) en het segment 30-40 jaar stijgt. Het Kamerlidmaatschap is daarbij niet langer een eindstation, maar een tussenfase in de carrière. Tenslotte is de plaats van rechtsgeleerden overgenomen door economen, sociale wetenschappers, politicologen en bestuurskundigen. In de jaren zeventig was de helft van de Kamerleden nog jurist; in 2006 nog slechts een kwart. Dit heeft geleid tot een verminderde kwaliteit van de wetgeving, omdat Kamerleden deze logischerwijs minder goed kunnen beoordelen (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 96-99; Van den Berg en Van der Braak, 2004, 72, 75-77).

Door deze veranderde samenstelling van de Tweede Kamer met steeds jongere parlementariërs die nog aan het begin van hun carrière staan, nieuwe partijen die zichzelf nog moeten bewijzen en parlementariërs die niet zeker zijn van hun verkiezingen is de noodzaak voor de volksvertegenwoordigers om zichzelf te profileren steeds verder toegenomen. Kamerleden kunnen zich op twee manieren in de kijker spelen: bij de partij of bij de kiezer via de media (Bovens e.a., 2007, p. 341; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 96-98; BZK, 2009, p. 18; Veerman, 2009, p. 154-155).

Profilering via de partij

Voor de herkandidering zijn Kamerleden allereerst afhankelijk van de partij, omdat alleen zij hen opnieuw (hoog) op de verkiezingslijst kan plaatsen. Hierdoor is de kans groot dat een parlementariër minder zijn eigen mening volgt en meer buigt voor het fractiestandpunt, welke voor de regeringspartijen bovendien grotendeels is gebaseerd op coalitieafspraken. Binnen de partij kan men bovendien opvallen door zich dienstbaar te maken als specialist op een bepaald beleidsterrein (Andeweg en Thomassen, 2007, p. 65, 75; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 105-106).

Deze interne gerichtheid heeft geleid tot een groeiende kloof tussen de burger en politiek, welke ten tijde van de kabinetten-Kok zijn dieptepunt bereikte. De reden was het in stand houden van een coalitie met grote ideologische verschillen, waarbij de gevestigde partijen zich aan elkaar conformeerde in het midden. De strakke regeerakkoorden en het talrijke informele overleg zorgden voor depolitisering. Belangrijke maatschappelijke problemen werden onder het tapijt geschoven en technocratie en pragmatisme vierden hoogtij. Deze

kleurloze en specialistische parlementariër, welke zich bediende van politieke correctheid en moeilijk ambtelijk taalgebruik kon de burger steeds minder bekoren. Spottend werd gezegd dat politici zich onder de Haagse kaasstolp bevonden (Pennings en Keman, 2008, p. 155; Burkens, 1987, p. 116-117; Lunshof, 2004, p. 255-257, 285, 295-296; Van den Berg en Van der Braak, 2004, p. 77; Snels en Thijssen, 2008, p. 21-22, 241-244; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 105-106).

Sinds 2002 is met de opkomst van populistische partijen (bijvoorbeeld de LPF, SP en PVV) de strijd in de politiek opgeleefd. Door hun nadrukkelijkere en radicalere opstelling boekten zij verkiezingswinst, waarmee het electoraat zich meer naar de flanken van het politieke spectrum verschoof (Snels en Thijssen, 2008, p. 18, 228-229, 241; Hendriks en Bovens, 2008, p. 58-59; Mair, 2008, p. 158; Te Velde, 2011, p. 7-8). Zodoende is de nationalistische-kosmopolitische[16] scheidslijn met betrekking tot sociaal-culturele onderwerpen steeds belangrijker geworden in het stemgedrag. Deze staat dwars op de economische breuklijn, aangezien de onderlaag op rechts stemt en de middenklasse op links. Dit leidt tot alleen maar grotere keuzesets en zodoende electorale verschuivingen (Hendriks en Bovens,2008, p. 59-60; Snels en Thijssen, 2008, p. 14-15, 71-76).

Profilering via de media

De schouders van de politieke partij, waar Kamerleden voor hun herverkiezing lange tijd op rustten, worden kortom steeds zwakker. Door het gebrek aan legitimatie bij de gevestigde partijen en zodoende de opkomst van populistische partijen is waardering binnen de partij door de grote electorale verschuivingen niet meer genoeg. Kamerleden zullen dus meerdere wegen moeten bewandelen om hun positie bij de volgende Kamerverkiezingen veilig te stellen. Zij moeten zichzelf dusdanig profileren dat zij behalve in de partij ook zichtbaar worden voor de kiezer, waarbij zij zich door het grote aantal zwevers op het gehele electoraat dient te richten (Peper, 2003, p. 19; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 104-105; Andeweg en Thomassen, 2007, p. 22; Snels en Thijssen, 2008, p. 14-15, 71-76, 171, 200; Breedveld en Van Zanten, 2004, p. 38-40; Veerman, 2009, p. 155).

De media is als spreekbuis naar de kiezer een goed middel om meer publiciteit te verwerven. Veranderingen in het media- en politieke landschap versterkten elkaar daarbij. Door de ontzuiling is ten eerste de media niet langer loyaal aan een bepaalde partij die tot dezelfde

[16] Anderen spreken ook wel van progressieve-conservatieve of libertijnse-autoritaire scheidslijn.

stroming behoort, maar treedt op als onafhankelijke waakhond (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 544; Breedveld en van Zanten, 2004 , p. 38, 40; Snels en Thijssen, 2008, p.23, 168-169, 174; Brants, 2003, p. 155). Door persconcentratie en commercialisering worden verkoopcijfers bovendien steeds belangrijker. De wensen van het publiek prioriteren regelmatig boven het algemene belang (Breedveld en Van Zanten, 2004, p. 35-36; Snels en Tijssen, 2008, p. 163-165, 170). Om politiek te verkopen, probeert de media deze op te leuken en spannender te maken. Journalisten zijn naarstig op zoek naar drama en schandalen. Daarbij is sprake van personalisering: partijen, ideeën en programma's worden steeds minder belangrijk. Politici worden steeds vaker beoordeeld op de verpakking dan de inhoud en met talrijke opiniepeilingen wordt meer en meer nadruk gelegd op het wedstrijdelement. Politici zijn kortom verzeild geraakt in een continue campagne (Snels en Thijssen, 2008, p. 171-184, 259; Breedveld en Van Zanten, 2004, p. 34-36; 2003, p. 155-157, 160-161; Van Zoonen, 2006, p. 28).

Bij hypes heeft de media verder een agenderende functie verworven. Politici proberen aan de hand van mediaberichten te scoren door middel van krasse uitlatingen en beloftes dat zij het probleem wel zullen oplossen. Politici laten zich dus meer en meer leiden door een kortetermijnvisie en de waan van de dag. Deze incidentenpolitiek komt de kwaliteit van het beleid niet ten goede, omdat het kan leiden tot vervroegde besluitvorming over het betreffende onderwerp. Ook kan het de aandacht afleiden van de normale werkzaamheden, zoals de wetgeving die op de lange termijn tot stand komt. Met controlebevoegdheden zoals Kamervragen en spoeddebatten kunnen parlementariërs zichzelf immers sneller en eenvoudiger in de kijker spelen (Breedveld en van Zanten, 2004, p. 35-36, 40-41; Brants, 2003, p. 151; Bovens e.a., 2007, p. 341; Andeweg en Thomassen, 2007, p. 102; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 30, 518-519; De Jong en Kummeling, 2009, p. 72, 91; Veerman, 2010, p. 4).

Medewetgever<controleur

Het lijkt erop dat de Tweede Kamer zich in de loop van de tijd alsmaar meer is gaan focussen op haar controletaak (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 26-27, 253; Veerman, 2010, p. 4). Uit eerder onderzoek is inderdaad gebleken dat het gebruik van de controlebevoegdheden (Kamervragen, moties, spoeddebatten, parlementaire onderzoeken en enquêtes) sinds de jaren tachtig is gestegen, waarbij vooral de afgelopen jaren een buitenproportionele stijging is waar te nemen (BZK, 2009, p. 9, 17-19) Daarentegen zou de Tweede Kamer haar wetgevende taken steeds vaker verzuimen. De kritiek uit de literatuur is

drieledig. Ten eerste zou zij te weinig aandacht aan wetgeving besteden, zowel bij het opstellen als het sturen van de inhoud. Het aantal initiatiefwetten dat de eindstreep haalt, is namelijk te verwaarlozen en waar in de periode 1995-1999 nog jaarlijks zo'n 1000 tot 1500 amendementen werden ingediend, is dit in 2006 geslonken tot 527. Ten tweede wordt gesteld dat Kamerleden te weinig een eigen standpunt innemen over de wetsvoorstellen. Ten derde zou hun bijdrage aan de kwaliteit van de wetgeving te gering zijn (De Jong en Kummeling, 2009, p. 67-70).

Kortom, de terugtred, volgens sommigen zelfs de teloorgang, van de Tweede Kamer als medewetgever lijkt een plausibele overkoepelende oorzaak voor de versnelde doorlooptijd in de Tweede Kamer. Aan deze aftocht liggen een aantal ontwikkelingen in de politieke omgeving ten grondslag, waarvan het effect op de behandelingsduur van wetsvoorstellen nader onderzocht zou moeten worden. Zo zou door de kennisasymmetrie die is ontstaan tussen de regering en het parlement bij zowel de vormgeving als vaststelling van de wetgeving de Tweede Kamer haar medewetgevende taak steeds verder uit handen hebben gegeven. Het groeiende monisme middels de gebondenheid aan regeerakkoorden en informeel coalitieoverleg zal deze verzwakte positie alleen maar versterken. Verondersteld kan daarbij worden dat indien de Kamer minder zijn *checks and balancesrol* vervult, wetten van departementen makkelijker door de Tweede Kamer stromen. De veranderde samenstelling van de Tweede Kamer met passanten, jonge parlementariërs en nieuwe kleine partijen zorgt bovendien voor meer profileergedrag onder Kamerleden om hun positie bij de volgende Kamerverkiezingen veilig te stellen. Ten eerste binnen de partij waardoor individuele parlementariërs zich meer zouden voegen naar de fractiestandpunten van hun specialisten en leiders (regeerakkoord en informeel overleg), waardoor Kamerleden nog minder een eigen oordeel vellen over een wetsvoorstel, wat waarschijnlijk een snellere behandelingsduur met zich meebrengt. Ten tweede kan scoregedrag mede door de toegenomen rol van de media voor minder aandacht voor wetgeving zorgen, aangezien Kamerleden daarmee nu eenmaal minder snel en eenvoudig publiciteit verwerven. Als er minder tijd wordt besteedt aan de wetgevende taak, kan dit leiden tot een kortere doorlooptijd voor wetsvoorstellen.

Alle bovenstaande oorzaken kunnen tevens leiden tot een gebrekkigere kwaliteit van de wetgeving, omdat de Kamer minder inzet toont en het debat daarnaast steeds verder wordt uitgehold. Als parlementariërs zich slechts voegen naar het standpunt van de fractiespecialisten, voor wie details in plaats van toetsing aan ideologische grondwaarden voorop staan, wordt immers niet langer gekeken naar de wensen van de burger die de Kamerleden zouden moeten vertegenwoordigen. Het toegenomen monisme beperkt

bovendien de speelruimte daarvoor bij de regeringsfracties. Met de opkomst van de populistische partijen is het debat misschien weer enigszins opgeleefd, maar incidentenpolitiek kan daarentegen weer overhaaste besluitvorming tot gevolg hebben om diezelfde kiezer tevreden te stellen (waardoor wetsvoorstellen dus sneller aanvaard worden door de Tweede Kamer). Het feit dat de Kamer bovendien weinig ervaren is en minder juristen omvat, maakt de zaak er niet beter op.

5.3.2. De Eerste Kamer neemt het stokje deels over

De Grondwet (art. 51) geeft binnen de Staten-Generaal het politieke primaat aan de Tweede Kamer: zij wordt direct gekozen en zodoende heeft zij meer bevoegdheden gekregen om haar medewetgevende taak uit te voeren. In tegenstelling tot de Eerste Kamer kan zij immers zelf wetsvoorstellen indienen en met behulp van amendementen de inhoud wijzigen. In de Eerste Kamer worden de wetsvoorstellen als laatste toetsing heroverwogen en vervolgens in zijn geheel aangenomen of verworpen. Door deze andere invulling van de medewetgevende taak is de Eerste Kamer zich in de loop van de tijd terughoudend gaan opstellen. Daar bovendien afschaffing van de Chambre de Réflexion vaak werd geopperd, verkoos zij het om zich gedurende een groot gedeelte van de twintigste eeuw in de luwte te begeven (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 37-38, 54-55; Van den Berg, 2006; Visscher, 1994, p. 68; Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 89).

Een aantal procedurele wijzigingen hebben geleid tot een groter zelfbewustzijn van de Eerste Kamer sinds midden jaren '70. Dit is ten eerste te danken aan de *motie-De Kwaadsteniet* (1975), waarin vastgesteld werd dat aan de positie en bevoegdheden van de Eerste Kamer niet getornd zal worden, zodat de angst voor een inperking van haar rol grotendeels verdween (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p 36, 54-55; Van den Berg, 2006). Ten tweede kan de Eerste Kamer sinds 1974 gebruik maken van de novelle om inhoudelijke wijzigingen te bewerkstelligen. Als de Eerste Kamer grote bezwaren heeft tegen een voorstel kan zij bij de bewindspersoon erop aandringen om een bijzonder wijzigingsvoorstel in te dienen. De behandeling wordt geschorst en pas nadat de novelle is goedgekeurd door de Tweede Kamer wordt over het oorspronkelijke wetsvoorstel tegelijkertijd verder beraadslaagd (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 44, 52; Vliegenthart en van Raak, 2011, p. 45; Postma, 1987, p. 92; Van den Berg, 2006). Ten derde is bij een grondwetwijziging in 1983 het kiesstelsel van de Eerste Kamer gewijzigd. Niet langer koos om de drie jaar de helft van de provincies haar senatoren voor een zittingsduur van zes jaar, maar werden zij in een keer allemaal voor een periode van vier jaar benoemd. Waar vroeger veranderingen in de

politieke machtsverhoudingen dus vertraagd doorwerkten in de Senaat, is het sindsdien mogelijk dat de samenstelling van de Senaat actueler is dan die van de Tweede Kamer. Bij het kabinet Rutte I heeft dit voor het eerst geleid tot een minderheid van de (gedoog)coalitie in de Eerste Kamer (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 37-38; Bellekom e.a., 2007, p. 117; Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 44, 31, 87).

Nu de Tweede Kamer steken laat vallen bij haar wetgevende taak, lijkt het erop dat de Eerste Kamer mede door haar zelfbewustere houding steeds vaker daadwerkelijk een tegenwicht biedt tegen de gebrekkige kwaliteit van de wetgeving. Haar functie is immers om het wetsvoorstel bij haar heroverweging te toetsen op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, technisch-juridische kwaliteit en de aansluiting bij de maatschappelijke denkbeelden. In tegenstelling tot de Tweede Kamer wordt het lidmaatschap van de Senaat als nevenfunctie gezien. Een groot aantal leden heeft dan ook buiten de Kamer een vaste aanstelling, waardoor zij met meer kennis en ervaring uit de praktijk de consequenties van het wetsvoorstel beter kan beoordelen. Senatoren zijn bovendien vaak ouder (tweederde is vijftig plus) en aan het eind van hun (politieke) carrière. Zij hebben dan ook vaak minder drang tot scoren en worden minder beïnvloed door de (politieke) waan van de dag. Dit wordt versterkt door de kleinere aandacht van de media voor het doen en laten van de Kamer, waardoor zij in relatieve rust een zorgvuldig besluit kan nemen (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 30, 38-39, 44-51, 99, 253: Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 11, 61, 90; Van den Berg, 2006).

Ook het commissiestelsel is in de Eerste Kamer minder verkokerd: in de inbrengvergadering kunnen àlle leden hun vragen en wensen kenbaar maken en de Kamercommissies onderhouden minder intensieve contacten met de departementen (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 190; Bellekom, 2007, p. 246; Houweling, 2006, p. 64). Verder zijn Eerste Kamerleden formeel niet gebonden aan het regeerakkoord, zodat zij minder rekening hoeven te houden met partijbelangen en zodoende meer speelruimte hebben om neutraal naar een wetsontwerp te kijken. Als de Eerste Kamer weerstand biedt, treedt zij niet zelden als eenheid naar buiten om de kwaliteit van de wetgeving te waarborgen. Aangezien door de strakke regeerakkoorden tussen regering en Tweede Kamer de burger bovendien minder gehoor vindt bij de Tweede Kamer, verlegt zij haar focus vaker naar de Eerste Kamer. Ondanks dat de werkdruk in absolute aantal wetsvoorstellen redelijk constant is gebleven in de periode Kok I-Balkenende IV, wordt de taak van de Eerste Kamer kortom vooral zwaarder aangezien zij steeds vaker gebrekkige wetgeving dient te heroverwegen (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p.39, 60, 143; Van den Berg, 2006; Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 12, 45, 60-61, 90-97; Postma, 1987, p. 90-92; Schinck, 1992, p. 12).

De actievere houding van de Eerste Kamer is terug te zien in het stijgende gebruik van haar wetgevende bevoegdheden. In de loop van de tijd is het aantal wetsvoorstellen dat verworpen, ingetrokken of middels een novelle is gewijzigd toegenomen. Zo sneuvelden in de periode 1945-1982 24 wetsvoorstellen; tussen 1983-1995 13 voorstellen; tussen 1995-2002 15 wetsvoorstellen en tijdens de kabinetten Balkenende elk jaar twee. Voor dezelfde perioden bedraagt het aantal ingetrokken wetsvoorstellen respectievelijk 15, 9, 15 en 8. Vooral aan het begin van de 21e eeuw zijn veel novelles afgekondigd: waren dit er tussen 1974-1983 nog drie, tussen 2002-2005 waren het er alleen al elf. Waar deze novelles eerst bij de bewindspersoon uitgelokt diende te worden, worden zij tegenwoordig bovendien steeds vaker in alle openbaarheid geëist (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 5, 231; Bellekom e.a., 2007, p. 117; Van den Berg, 2006). Vooral op het gebied van het behoud van de staatkundige inrichting is de Eerste Kamer kritisch. Ook op het gebied van Europese regelgeving zet de Eerste Kamer zich actief in (Vliegenthart en van Raak, 2011, p. 90-92, 96, 105).

Bij bovenstaande beweringen zijn echter een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ook al zijn de verwerpingen, intrekkingen en novelles gestegen, elk afzonderlijk beslaan ze minder dan één procent van de wetsvoorstellen. In vergelijking met het aantal wetsvoorstellen dat jaarlijks de Senaat passeert, is deze invloed dan ook gering te noemen. Zeker gezien de grote gebreken die de wetgeving regelmatig kent, zou de Eerste Kamer eigenlijk veelvuldiger haar poot stijf moeten houden (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 52; Van den Berg, 2006).

De belangrijkste reden is dat de Eerste Kamer ook een politiek instituut is met oppositie en coalitiepartijen. Ook al is zij formeel niet gebonden aan het regeerakkoord, in de praktijk zullen regeringsfracties niet snel tegen de wens van een bevriend bewindspersoon of haar zusterfractie in de Tweede kamer ingaan. Een gelijke zetelverdeling in beide Kamers betekent doorgaans dezelfde stemverdeling. Heeft een coalitiepartij daarentegen wel het voornemen om een wetsvoorstel te verwerpen dan wordt voor of achter de coulissen druk uitgeoefend met een onaanvaardbaarheidverklaring. Meestal wordt dan alsnog ingebonden. Partijpolitieke verhoudingen bepalen dus over het algemeen hoe er gestemd wordt. Nu het (gedoog)kabinet echter geen meerderheid heeft zal de Eerste Kamer naar alle waarschijnlijkheid meer roet in het eten gaan gooien (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 52, 62; Van den Berg, 2006; Visscher, 1994, p. 791; Vliegenthart en van Raak, 2011, p. 17-18, 31, 53, 56, 95-98, 104-105).

De politisering van de Eerste Kamer wordt versterkt en/of veroorzaakt door een drastische wijziging in het personeelsbestand. Omdat de Eerste Kamer zich steeds zelfbewuster ging opstellen, werd een functie als senator namelijk aantrekkelijker voor politieke kopstukken. Steeds vaker worden senatoren benoemd die aan het begin van of middenin hun politieke carrière staan. Opvallend is daarentegen ook het groeiende aantal gepensioneerden. Steeds minder Kamerleden hebben een vaste betrekking elders en de Kamer heeft minder juristen onder zich. Senatoren hebben kortom meer tijd voor het Kamerwerk dan in het verleden. Het feit dat de Senaat dus steeds meer bevolkt wordt door beroepspolitici heeft consequenties echter voor de meerwaarde van de heroverweging, omdat het gevaar bestaat dat het werk van de Tweede Kamer nog eens wordt overgedaan (Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 60; Postma, 1987, p. 91; Van den Berg, 2006; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 59, Eerste Kamer, 1991, p. 18).

Kortom, de invloed van Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer is in het wetgevingsproces nog steeds veel geringer (de doorlooptijd is immers nog steeds 104 tegen 276 dagen). Deze neemt de afgelopen decennia echter wel gestaag toe. De Kamer is door ruimere bevoegdheden en een ander kiesstelsel namelijk zelfbewuster gaan optreden. Daardoor lijkt zij nu een tegenwicht te bieden tegen de veronderstelde terugtred van de Tweede Kamer als medewetgever en de daarmee gepaard gaande gebrekkige kwaliteit van wetgeving. Omdat de Tweede Kamer dus actiever zou zijn geworden op het gebied van haar controlebevoegdheden, maar daarentegen meer steken laat vallen bij de medewetgeving, zou de Eerste Kamer haar bemoeienis intensiveren. De actievere opstelling van de senatoren op het gebied van wetgeving zou mogelijkerwijs een verklaring kunnen bieden voor de gestegen doorlooptijd van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer, omdat zij genoodzaakt zijn om de wetsvoorstellen kritischer te bekijken en negatiever te beoordelen.

Ondanks dat de Eerste Kamer meer gebruik lijkt te maken van haar instrumenten om gebrekkige wetgeving te corrigeren, wordt het stemgedrag in de periode Kok I-Balkenende IV echter meestentijds bepaald door partijpolitieke verhoudingen. Dit zal bovendien versterkt zijn door het stijgende aantal beroepspolitici onder de senatoren, die overigens wel weer meer tijd tot hun beschikking hebben voor het Kamerwerk. Waar deze partijpolitieke binding de actievere opstelling van de Eerste Kamer bij de heroverweging van wetsvoorstellen en daarmee waarschijnlijk een stijgende doorlooptijd tot nog toe dus in grote mate beknotte, zal de recentelijk gekozen Eerste Kamer waarin het (gedoog)kabinet geen meerderheid bezit waarschijnlijk veel duidelijker zijn stem laten gelden. Daarmee zal naar verwachting ook de behandelingsduur van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer verder toenemen.

5.4. Het decoderen van een aantal relevante variabelen

In deze paragraaf wordt een terugkoppeling gemaakt naar de variabelen die in het theoretisch kader (paragraaf 2.2.) als mogelijke verklaringen voor veranderingen in doorlooptijd van wetgeving zijn gegeven en daarmee voor de verschuivingen binnen de stadia van het parlementaire wetgevingsproces. Dit zijn de variabelen binnen de categorieën politieke omgeving en wetproductie. Op basis van de gevonden ontwikkelingen in bovenstaand literatuuronderzoek worden de variabelen geselecteerd die mogelijkerwijs meer licht kunnen schijnen op de divergerende trend van een kortere doorlooptijd in de Tweede Kamer en een stijgende behandelingsduur in de Eerste Kamer. Gezien het tijdbestek van deze masterscriptie kunnen echter niet alle relevante variabelen meer aan een toets worden onderworpen; daarom is een keuze gemaakt op basis van praktische uitvoerbaarheid. Zo nodig worden aanbevelingen gedaan voor een eventueel vervolgonderzoek.

5.4.1. De relevante variabelen, methoden en technieken

In het literatuuronderzoek in paragraaf 5.3. komen drie variabelen uit het theoretisch kader (2.2.) naar voren, die mogelijkerwijs een antwoord kunnen verschaffen op de divergerende trend tussen beide Kamers. Zij staan te boek als mogelijke oorzaken voor de terugtred van de Tweede Kamer als medewetgever en bovendien bestaan aanwijzingen dat deze variabelen op dezelfde wijze als doorlooptijd van wetgeving in de Tweede en Eerste Kamer uiteengaan. De meest relevante variabelen zijn daarom:

- Het toegenomen aantal politieke incidenten
- Een andere samenstelling van de Kamers: leeftijd en ervaring

In Bijlage VI. is nader ontvouwd waarom de overige variabelen zeer waarschijnlijk geen verklaring bieden voor de dalende behandelingsduur van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer en de stijgende doorlooptijd in de Eerste Kamer. Veelal verschillen (de ontwikkelingen van) deze variabelen niet van elkaar in beide Kamers of hun veranderingen zijn tegengesteld aan de gevonden divergerende trend tussen beide Kamers.

De eerste relevante variabele is derhalve het toegenomen aantal politieke incidenten. Om hun zetel bij de volgende verkiezingen veilig te stellen, trachten Tweede Kamerleden steeds vaker te scoren door te reageren op mediaberichten. De eerdere auteur Veerman (1986, p. 20) beweerde, dat meer politieke incidenten leiden tot een langere doorlooptijd, omdat de

behandeling dan uitgesteld wordt. Uit het literatuuronderzoek in paragraaf 5.3. zou men juist het tegenovergestelde veronderstellen. Incidentenpolitiek kan leiden tot overhaaste besluitvorming om de kiezer tevreden te stellen of het nalaten van de normale werkzaamheden, zoals het langdurige wetgevingsproces. De behandelingsduur van wetsvoorstellen zou zodoende in de Tweede Kamer dalen (Breedveld en Van Zanten, 2004, p. 40-41; Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 30; De Jong en Kummeling, 2009, p. 72, 91). Eerste Kamerleden die door hun vaste aanstelling elders over het algemeen meer op afstand staan, zouden minder beïnvloed worden door deze politieke waan van de dag. Eerste Kamerleden zouden bovendien rustiger kunnen nadenken over het wetsvoorstel, omdat de media minder bovenop hun werkzaamheden zit. Omdat de kwaliteit van de wetsvoorstellen die zij toegezonden krijgt vanuit de Tweede Kamer door de incidentenpolitiek zou dalen, kan de heroverweging van de Eerste Kamer tegenwoordig langer duren (Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 11, 61, 90, 95-97).

Tabel 5.5. Hypothese met betrekking tot het aantal politieke incidenten

Variabele	Indicator	Hypothese	Nulhypothese	Onderzoekshypothese
Aantal politieke incidenten	Aantal politieke incidenten evt. het aantal spoeddebatten	Naarmate het aantal politieke incidenten toeneemt, zal de doorlooptijd van wetgeving dalen (in de Tweede Kamer).	H_0:$\beta=0$	H_1: $\beta<0$

Het aantal politieke incidenten voor de afgelopen vijftien jaar (voor beide Kamers) in kaart brengen is binnen het tijdsbestek van deze masterscriptie helaas praktisch niet uitvoerbaar. Het aantal spoeddebatten zou een mogelijke indicatie zijn, maar hier wordt pas sinds 2004 stelselmatig gebruik van gemaakt naar aanleiding van een procedurewijziging waardoor de steun van slechts dertig Kamerleden vereist is (Van der Heiden, 2006, p. 99). Het effect van deze variabele wordt kortom aanbevolen voor een vervolgonderzoek.

De tweede relevante verklaring is het veranderende personeelsbestand, oftewel de leeftijd en ervaring van parlementariërs. Tweede Kamerleden worden ten eerste steeds jonger (Van den Berg en Van der Braak, 2004, p. 72). Over het algemeen zijn senatoren ouder, maar hier doen zich twee botsende ontwikkelingen voor: enerzijds worden meer leden die aan het begin of middenin hun politieke carrière staan benoemd, anderzijds nemen meer gepensioneerden plaats. Ten tweede de ervaring van Kamerleden. In de Tweede Kamer treden steeds meer leden toe met weinig politieke ervaring en wordt de Kamerervaring bovendien lager door het snelle verloop, terwijl in de Eerste Kamer juist steeds meer

beroepspolitici worden benoemd. Hierdoor zou de Tweede Kamer enigszins depolitiseren en de Eerste Kamer juist politiseren (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 59, 98-99;Van den Berg en Van der Braak, 2004, p. 69-70, 75; Vliegenthart en Van Raak, 2011, p. 60; Van den Berg, 2006; Postma, 1987, p. 91). Omdat de leeftijd en ervaring van de parlementariërs mogelijkerwijs dezelfde verschuivingen vertonen als de divergerende trend in doorlooptijd in de Tweede en Eerste Kamer, kunnen zij wellicht een verklaring hiervoor bieden. De hypothesen van de eerdere auteurs zijn in onderstaande tabel opnieuw weergegeven. Voor ervaring is voor nu gekozen voor het aantal dagen dat een politici al eerder in functie is geweest in de desbetreffende Kamer.

Tabel 5.6. Hypothesen met betrekking tot leeftijd en Kamerervaring

Variabele	Indicator	Hypothese	Nulhypothese	Onderzoekshypothese
Leeftijd Kamerleden	Gemiddelde leeftijd in jaren op de eerste dag van een nieuwe Kamer.	Naarmate de gemiddelde leeftijd van Kamerleden hoger ligt, zal de gemiddelde doorlooptijd toenemen.	H_0:β=0	H_1: β>0
Ervaring Kamerleden	Gemiddeld aantal dagen dat de Kamerleden op de eerste dag van een nieuwe Kamer eerder in functie zijn geweest.	Naarmate de gemiddelde Kamerervaring hoger is, zal de doorlooptijd toenemen	H_0:β=0	H_1: β>0

Het toetsen van deze variabelen is praktisch haalbaar. Via het Parlementair Documentatiecentrum (PDC) zijn namelijk de geboorte- en installatiedata van de afzonderlijke Kamerleden relatief eenvoudig te achterhalen.[17] Deze variabele wordt kortom met behulp van een bureau- c.q. niet-reactief onderzoek in kaart gebracht, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande statistieken (Neuman, 2007, p. 225-227, 235-247). Hierbij is steeds uitgegaan van de gemiddelde leeftijd en Kamerervaring bij het aantreden van een nieuwe Kamer (zie Bijlage I voor data). Wisselingen van de wacht binnen de zittingsduur zijn buiten beschouwing gelaten. Indien op de dag van aantreden nog niet alle vacatures waren vervuld, is een datum dicht in de buurt gekozen waar dat wel het geval was. Het steeds sterk afwijkende kabinet Balkenende I is weggelaten. De Eerste Kamer had ten tijde van het kabinet Balkenende I namelijk dezelfde samenstelling als ten tijde van Kok II, omdat de Eerste Kamer pas later wordt geïnstalleerd (Bellekom e.a., 2007, p. 117). Gezien het kleine aantal waarnemingen (N=4) bleken de resultaten van statistische toetsen niet betrouwbaar te

[17] PDC(2011). *Wie waren op … lid van de Eerste of Tweede Kamer.*

zijn. Daarom worden met behulp van beschrijvende statistiek conclusies voor deze variabele getrokken.

5.4.2. Resultaten voor leeftijd en Kamerervaring

In onderstaande tabel is af te lezen dat de variabele leeftijd voor beide Kamers licht gedaald is; de Kamerervaring is zelfs fors afgenomen.[18] Leeftijd en Kamerervaring kunnen zodoende geen directe verklaring bieden voor zowel de afnemende trend in de Tweede Kamer als de oplopende tendens in de Eerste Kamer. De variabelen dalen immers in beide Kamers, maar resulteren niet hetzelfde effect.

Tabel 5.7. Leeftijd en ervaring van Kamerleden in Tweede en Eerste Kamer

Kabinet	Leeftijd (in jaren)		Kamervaring (in dagen)	
	Tweede Kamer	Eerste Kamer	Tweede Kamer	Eerste Kamer
Kok I	47	57	1622	1523
Kok II	46	57	1424	1252
Balkenende II+III	45	55	1369	1189
Balkenende IV	45	56	1354	1187

De ontwikkelingen in de Tweede Kamer alleen zijn wel te verklaren met behulp van deze variabelen. Met het afnemen van de leeftijd en de Kamerervaring krimpt de behandelingsduur van wetsvoorstellen. Dit kan natuurlijk wel een indirect effect hebben op de Eerste Kamer zoals in paragraaf 5.3. al uiteen is gezet. Als door profileringdrang naar de partij of kiezer en minder ervaring de aandacht voor de wetsvoorstellen daadwerkelijk slinkt, Kamerleden hierover minder een eigen oordeel vormen en de kwaliteit afneemt, zal dit bij de Eerste Kamer een reactie oproepen gezien haar heroverwegingstaak, onafhankelijk van haar eigen gemiddelde leeftijd en ervaring. Daarnaast moet ook bedacht worden dat verloop in de Kamer slechts een enkele indicator is voor de mate van politieke ervaring. Deze kan ook in andere politieke instituties zijn opgedaan, wat gezien de hogere leeftijd en de eervolle benoeming in de Eerste Kamer het geval zal zijn (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 38, 59). Een uitgebreider onderzoek naar ervaring van Kamerleden (politiek en eventueel maatschappelijk) wordt dan ook aanbevolen.

[18] De verschillen in Kamerervaring tussen de Tweede en Eerste Kamer kunnen enigszins zijn vertekend door voor de Tweede Kamer de datum van aantreden van een kabinet als uitgangspunt te nemen en bij de Eerste Kamer de dag van installatie van de Kamer. Het is mogelijk dat de Tweede Kamer al aan haar werkzaamheden is begonnen, terwijl de coalitiebesprekingen nog gaande waren.

6. De doorlooptijd van wetten binnen een kabinetsperiode c.q. vergaderjaar

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de derde hoofdvraag: ‘Bestaan er verschillen in de doorlooptijd van wetsvoorstellen binnen een kabinetperiode c.q. een vergaderjaar en zo ja, hoe zijn deze te verklaren?’. Grote verschillen in de behandelingsduur op een bepaald moment zijn immers ook opmerkelijk. Deze zijn niet te verklaren door veranderingen in de omgeving, omdat deze redelijk constant verondersteld mag worden. Met deze hoofdvraag wordt kortom gekeken naar verschillen in doorlooptijd die niet door verschuivingen in de tijd kunnen worden veroorzaakt. Allereerst zal de doorlooptijd binnen de kabinetten en vergaderjaren in kaart worden gebracht. Vervolgens worden in paragraaf 6.2. een aantal mogelijke verklaringen gegeven alsmede de methoden en technieken, waarmee ze gedecodeerd zullen worden. In paragraaf 6.3. worden de resultaten van deze toetsen tenslotte weergegeven.

6.1. Verschillen binnen een kabinetsperiode c.q. vergaderjaar

De behandelingsduur van wetsvoorstellen kan binnen een kabinetsperiode of vergaderjaar sterk uiteenlopen. Daarbij kan ten eerste worden teruggrepen op de spreidingstabel in paragraaf 4.2, waar de behandelingsduur van wetsvoorstellen per kabinetsperiode al is onderverdeeld in een aantal tijdscategorieën. Sommige wetten worden binnen drie maanden door de Staten-Generaal aanvaard, terwijl andere meer dan vier jaar in de parlementaire fase circuleren. Om meer licht te laten schijnen op de mate waarin de behandelingsduur op een bepaald moment verschilt, zijn voor de kabinetsperioden en de vergaderjaren het minimale en maximale aantal dagen, dat een wetsvoorstel nodig had om het parlement te passeren achterhaald. Zo is bijvoorbeeld in het kabinet Kok II een verlenging van de zittingsduur van de gemeenteraad in Oss na een maand aangenomen door beide Kamers, terwijl de parlementaire behandelingsduur van de al eerder genoemde wijziging van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot schenkingen meer dan twintig jaar in beslag nam. Ook binnen het vergaderjaar bestaan dergelijke verschillen: in 2005-2006 is bijvoorbeeld het wetsvoorstel over de berechting en detentie van Charles Taylor binnen twee weken de Staten-Generaal gepasseerd, terwijl het wetsvoorstel tot een wijziging van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de lijfrente bijna twintig jaar op aanvaarding heeft moeten

wachten. De minimale en maximale doorlooptijden en het bereik (range) van alle kabinetsperioden en vergaderjaren zijn terug te vinden in Bijlage VII.

6.2. Mogelijke verklaringen voor de verschillen binnen de kabinetsperiode c.q. vergaderjaar

Hoe kunnen de verschillen binnen de kabinetsperioden en vergaderjaren nu verklaard worden? In deze paragraaf zullen een aantal mogelijke oorzaken de revue passeren, die door de auteurs van de eerdere studies naar doorlooptijd van wetgeving zijn geopperd. Daarbij worden hypothesen opgesteld en de methoden en technieken uiteengezet op basis waarvan de variabelen aan een nadere (statistische) toets onderworpen zullen worden. Zodoende kan gekeken worden of de veronderstellingen van de eerdere auteurs daadwerkelijk op waarheid berusten.

Politieke cyclus

De eerste mogelijke onafhankelijke variabele is de politieke cyclus, die een verklaring kan bieden voor verschillen in behandelingsduur binnen een kabinetsperiode. Maakt het kortom een verschil of het wetsvoorstel in het eerste, tweede, derde of vierde jaar van een kabinetsperiode wordt ingediend/aanvaard? Zoals in paragraaf 2.2. al naar voren is gekomen, kan de politieke cyclus op meerdere manieren invloed uitoefenen op de doorlooptijd. Van Schendelen en Maarseveen (1976, p. 57-60) veronderstellen dat de behandelingsduur in het jaar voor de verkiezingen het snelst is en het jaar na de verkiezingen het traagst. Naarmate de kabinetsperiode verstrijkt, is de behandelingsduur van een wetsvoorstel dus sneller. Visscher (1986, p. 52) beweert echter dat wetsvoorstellen uit het vierde jaar veel vertraging oplopen, omdat zij niet meer geheel behandeld kunnen worden onder de indienende bewindspersoon en zodoende de opvolger eerst moet beslissen of hij of zij met het wetsvoorstel doorgaat. Bram Peper (2003, p. 32-33) sluit hierop aan. Hij geeft aan dat het eerste jaar een inwerkperiode is, het tweede en derde oogstjaren zijn en het vierde jaar een soort predemissionaire periode. In tegenstelling tot Van Schendelen en Maarseveen zou de komst van verkiezingen dus geen daadkracht aanwakkeren, maar juist verlammend werken, omdat de campagnes voor de verkiezingen prioriteit krijgen. Daardoor duurt het zowel in het eerste als vierde jaar kortom langer voordat wetsvoorstellen tot stand komen. In onderstaande tabel zijn de hypothese weergegeven.

Tabel 6.1. Hypothesen met betrekking tot de politieke cyclus

Variabele	Indicator	Hypothese	Nulhypothese	Onderzoekshypothese
Politieke cyclus	Kabinetsjaar	Naarmate een wetsvoorstel later in het kabinet is aanvaard/ingediend, is de doorlooptijd sneller.	H_0:β=0	H_1: β<0
Politieke cyclus	Kabinetsjaar	Indien het wetsvoorstel in het eerste of vier jaar is aanvaard/ingediend, is de behandelingsduur langer dan in het tweede en derde jaar. Score 0: 1e en 4e jaar Score 1: 2e en 3e jaar	H_0:β=0	H_1: β<0

Voor het toetsen van de hypothesen is gebruik gemaakt van een *bivariate* regressieanalyse (Lewis-Beck, 1980, p. 9-47). Omdat voor deze variabele gezien de hypothesen de datum van indiening mogelijkerwijs relevant is, zijn de toetsen zowel voor de datum van indiening bij de Tweede Kamer als de datum van aanvaarding in de Eerste Kamer gedraaid. Daartoe konden de reeds verzamelde gegevens uit het VIP-systeem worden gebruikt. Bij de Koninklijke Boodschap zijn alleen de wetsvoorstellen uit de populatie meegenomen die binnen de periode Kok I-Balkenende IV zijn ingediend (N=2117). Daarbij vallen 169 wetsvoorstellen buiten de boot, die dus wel binnen de onderzoeksperiode aanvaard zijn door de Eerste Kamer, maar al eerder zijn ingediend.

Variabelen met betrekking tot het wetsvoorstel zelf

De eerdere studies hebben vervolgens een aantal variabelen geopperd, die betrekking hebben op het wetsvoorstel zelf. Mogelijkerwijs zouden de omvang van het wetsvoorstel, de controverse, welk departement het wetsvoorstel heeft gediend evenals het aantal departementen van invloed kunnen zijn op de behandelingsduur op een bepaald moment. Aangezien de reikwijdte moeilijk te categoriseren is, wordt deze voor nu buiten beschouwing gelaten.

Voor de intervalratio variabelen omvang, controverse en het aantal departementen is een *multivariate* regressieanalyse uitgevoerd (Healey, 2005, p. 466-476; Lewis-Beck, 1980, p. 47-74). Hierbij kan volstaan worden met de gegevens uit één vergaderjaar, omdat het verschillen in het wetsvoorstel zelf betreft, waarvan geen aanleiding bestaat dat zij veranderingen hebben ondergaan binnen de onderzoeksperiode. Het jaar is dan ook om het

even. Gekozen is voor het vergaderjaar 2005-2006, aangezien hierin met een behandelingsduur van respectievelijk 12 en 7158 dagen zowel sprake is van een zeer snelle als zeer langzame doorlooptijd. De populatie betreft zodoende 147 wetsvoorstellen.

Voor de variabele omvang is het aantal woorden als indicator gekozen. Dit bleek meer representatief te zijn dan het aantal artikelen, aangezien vaak met vele subartikelen wordt gewerkt (Veerman, 2011). Voor controverse is gekozen voor het aantal sprekers in de Tweede en Eerste Kamer. Het merendeel van de wetsvoorstellen passeert de parlementaire fase immers als hamerstuk. Indien na de commissiebehandeling meerdere fracties nog de wens hebben het woord te nemen, zal dit waarschijnlijk betekenen dat de specialisten het niet met elkaar eens zijn of in ieder geval belang aan het wetsvoorstel hechten. In onderstaande tabel zijn de hypothesen omtrent de variabelen weergeven, die zijn gebaseerd op de veronderstellingen van de eerdere auteurs.

Tabel 6.2. Hypothesen met betrekking tot omvang, controverse en het aantal departementen

Variabele	Indicator	Hypothese	Nulhypothese	Onderzoekshypothese
Omvang wetsvoorstel	Aantal woorden wetsvoorstel	Naarmate de omvang van het wetsvoorstel groter is, zal de doorlooptijd van het wetsvoorstel langer zijn.	H_0:β=0	H_1: β>0
Controverse	Aantal sprekers in beide Kamers	Naarmate er meer controverse over een wetsvoorstel bestaat, des te langer is de behandelingsduur	H_0:β=0	H_1: β>0
Aantal departementen	Aantal ondertekenaars	Naarmate meer departementen betrokken zijn bij het wetsvoorstel, zal de doorlooptijd langer zijn.	H_0:β=0	H_1: β>0

(Bron: Veerman, 1986, p. 1, 24-26; Visscher, 1994, 111, 164, 779; Voermans e.a., 2000, p. 8; Bok, 1984, p. 277; Van Schendelen en Maarseveen, 1976, p. 46-48, 63; Visscher, 1986, p. 50).

Voor de nominale variabele departement is gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek. Door middel van grafieken kunnen de onderlinge verschillen rijkelijk in kaart worden gebracht voor de gehele periode Kok I-Balkenende IV. Zoals uit de variabele ‘aantal departementen’ al blijkt, wordt het wetsvoorstel regelmatig ingediend door meerdere ministeries. Steeds wordt hier dan ook uitgegaan van de eerste ondertekenaar (Visscher, 1986, p. 49). Verder dient opgemerkt te worden dat de huidige samenstelling van departement soms afwijkt van eerdere perioden: ministeries komen en gaan. Over het algemeen waren deze wijzigingen relatief eenvoudig binnen het huidige stelsel van departementen onder te brengen. Een

uitzondering is het oude departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), wiens beleidsterreinen nu onder twee ministeries vallen. Daarom is dit geringe aantal wetsvoorstellen (21) buiten beschouwing gelaten. De wetsvoorstellen voor ministeries zonder portefeuille zijn geschaard onder het desbetreffende ministerie. Het gaat hierbij om Ontwikkelingssamenwerking (BuZa), Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BZK); Grotesteden en integratiebeleid (BZK), Vreemdelingenzaken en integratie (Justitie), Wonen, Wijken en Integratie (VROM) en Jeugd en Gezin (VWS).

Tabel 6.3. Hypothesen met betrekking tot het departement

Variabele	Indicator	Hypothese	Nulhypothese	Onderzoekshypothese
Departement	Eerste ondertekenaar	De behandelingsduur van een wetsvoorstel is afhankelijk van het indienende ministerie.	H_0:β=0	H_1: β≠0

6.3. Resultaten statistiek

In vorige paragraaf zijn een aantal variabelen aangedragen, die mogelijk een verklaring bieden voor de verschillen in doorlooptijd binnen een kabinetsperiode of vergaderjaar. In deze paragraaf worden de resultaten van de beschrijvende en inferentiële statistiek weergegeven. Welke van de hypothesen zijn kortom waar en welke dienen verworpen te worden?

6.3.1. Politieke cyclus

Voor de variabele politieke cyclus is in eerste instantie gekeken naar de kabinetsjaren, waarin een wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard. De resultaten uit de *bivariate* regressieanalyse waren niet significant, zodat het kabinetsjaar waarin een wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aanvaard geen verklaring biedt voor verschillen in doorlooptijd (zie Bijlage VIII). Wanneer we echter uitgaan van het kabinetsjaar waarin het wetsvoorstel wordt ingediend, spreiden zich interessantere uitkomsten ten toon. In onderstaande tabel zijn de resultaten van de regressies weergegeven.

Tabel 6.4. Bivariate OLS regressies voor de hypothesen met betrekking tot de politieke cyclus (N=2117).

	Y-variabele: doorlooptijd van wetgeving	
X-variabele		
Politieke cyclus (1>2>3>4)	-11,056 (6,329) [-1,747]	
Politieke cyclus (1+4>2+3)		-43,240 (13,437) [-3,218]
Snijpunt	361, 69	359, 769
P-waarde	0,081	0,001
R^2	0,001	0,005

..: slope
(..) standaarddeviatie
[..] t-waarde

Allereerst klopt de veronderstelling dus dat naarmate het wetsvoorstel later in de kabinetsperiode is ingediend, de doorlooptijd sneller wordt. Indien een wetsvoorstel namelijk één jaar later in de kabinetscyclus wordt ingediend, daalt de doorlooptijd met ongeveer elf dagen. De relatie is met een P-waarde van 0,081 met 90% zekerheid significant, maar is dit niet op het gebruikelijke alfaniveau van 0.05 (one-tailed, negatief dus H_0:β=0 en H_1: β<0, df= 2116, α=0.05). Jammer genoeg legt de politieke cyclus maar 0,1% (R^2=0,001) van de variatie in doorlooptijd uit.

Ook de tweede hypothese dat de behandelingsduur in het eerste en vierde jaar langer duurt is juist: de doorlooptijd is in het tweede en derde jaar ongeveer 43 dagen korter. De berekende t-waarde -3,218 is kleiner (ligt links van) de t-waarde uit de t-tabel -1,645 (one-tailed, negatief dus H_0:β=0 en H_1: β<0, df=2116, α=0.05).De relatie tussen deze vorm van politieke cyclus en doorlooptijd van wetgeving is zelfs met 99,9% zekerheid significant (P=0,001). De variabele legt alleen nog steeds weinig van de variatie in doorlooptijd uit, namelijk 0,5% (R^2=0,005).

Kortom, de politieke cyclus biedt een verklaring voor de variatie in doorlooptijd als daarbij het jaar van indiening als uitgangspunt wordt genomen in plaats van het jaar van aanvaarding door de Eerste Kamer. De tweede hypothese biedt de beste verklaring: de behandeling duurt in het eerste en vierde jaar met 99,9% zekerheid langer dan in het tweede en derde jaar. De inwerkperiode en de voorbereiding op het verkiezingsjaar blijken dus een vertraging van 43

dagen op te leveren. De eerste hypothese dat de doorlooptijd sneller wordt later in de kabinetsperiode is met een zekerheid van 90% minder overtuigend. Omdat het vierde jaar langer duurt dan het tweede en derde is het niet meer dan logisch dat deze aanname minder overtuigende resultaten geeft. Helaas wordt slechts 0,5% van de variatie in doorlooptijd door de politieke cyclus verklaard.

6.3.2. Omvang, controverse en aantal departementen

Uit de *multivariate* regressieanalyse blijkt dat de variabelen omvang, controverse en aantal departementen gezamenlijk 4,1% (R^2=0,041) van de variatie in doorlooptijd uitleggen. Wat zeggen de variabelen afzonderlijk? In onderstaande tabel staan per variabele de resultaten uit de regressie weergegeven.

Tabel 6.5. Multivariate regressieanalyse voor de variabelen omvang, controverse en aantal departementen (N=147)

	Y-variabele: doorlooptijd van wetgeving		
X-variabele			
Omvang	0,005 (0,012) [0,418]		
Controverse		19,033 (9,346) [2,036]	
Aantal departementen			-41,004 (75,382) [-0,544]
P-waarde	0,676	0,044	0,587

..: slope
(..) standaarddeviatie
[..] t-waarde

Ten eerste de oorzaak omvang van het wetsvoorstel. Bij elk extra woord in het wetsvoorstel, neemt de doorlooptijd met 0,005 dagen toe, indien de andere variabelen constant worden gehouden. De relatie tussen omvang van het wetsvoorstel en de doorlooptijd van wetgeving is met zekerheid van 95% niet significant. De berekende t-waarde 0,418 is niet groter (ligt

links van) de t-waarde uit de t-tabel 1,645. (one-tailed, positief dus H_0:β=0 en H_1: β>0, df=145, α=0.05). De P-waarde 0,676 is bovendien veel groter dan het alfaniveau 0.05.

Ten tweede controverse van het wetsvoorstel. Indien één spreker meer het woord neemt over het wetsvoorstel, duurt het negentien dagen langer voordat het wetsvoorstel tot wet is verheven, indien de andere variabelen constant worden gehouden. De relatie tussen controverse en doorlooptijd is met 95% zekerheid significant. De berekende t-waarde 2,036 is groter (ligt rechts van) de t-waarde uit de t-tabel 1,645 (one-tailed, positief dus H_0:β=0 en H_1: β>0, df=145, α=0.05). De P-waarde 0,044 is bovendien kleiner dan het alfaniveau 0.05.

Ten derde het aantal departementen, dat het wetsvoorstel heeft ingediend. De negatieve relatie is hier opmerkelijk: indien het wetsvoorstel door een extra departement wordt ingediend, neemt de doorlooptijd met 41 dagen af, indien de andere variabelen constant worden gehouden. Deze relatie is dus tegenovergesteld aan de hypothese. De variabele aantal departementen is echter niet significant (met 95% zekerheid). De berekende t-waarde -0,544 is groter (ligt rechts van) van de t-waarde uit de t-tabel -1,645. (one-tailed, negatief dus H_0:β=0 en H_1: β<0, df=145, α=0.05). De P-waarde 0,587 is bovendien wederom vele malen groter dan het alfaniveau 0.05.

De variabele controverse van het wetsvoorstel biedt kortom als enige een plausibele verklaring voor de variatie in doorlooptijd van wetgeving; de variabele is immers als enige significant. Om een beter inzicht te krijgen is voor deze variabele ook een *bivariate* regressieanalyse gedraaid. (Het nadeel is dat de andere variabelen hierbij niet constant worden gehouden en mogelijk dus de uitkomst beïnvloeden (Healey, 2005 p. 469).

Tabel 6.6. Bivariate regressieanalyse voor de variabele controverse

	Y-variabele: doorlooptijd van wetgeving
X-variabele	
Controverse	20,649 (8,750) [2,360]
Snijpunt	278,222
P-waarde	0,020
R^2	0,037

..: slope
(..) standaarddeviatie
[..] t-waarde

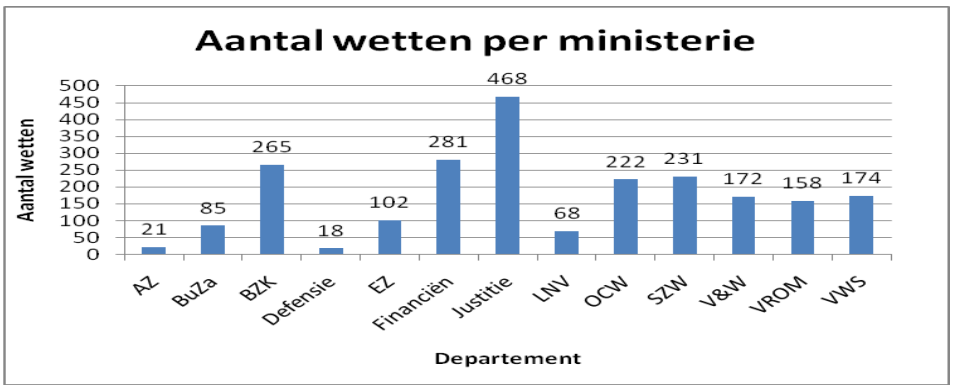
Hieruit blijkt dat controverse alleen al 3,7% (R^2=0,037) van de variatie in doorlooptijd verklaart. Met een P-waarde 0,020 is de relatie nog steeds significant. De proportie van de totale variatie van doorlooptijd van wetgeving, welke door deze drie onafhankelijke variabelen wordt verklaard, is niet veel groter dan de proportie van de totale variatie van doorlooptijd, welke in de *bivariate* regressie door de controverse van het wetsvoorstel wordt verklaard (R^2=0.037> R^2=0.041). Dit duidt er eveneens op dat controverse van het wetsvoorstel de beste verklaring van de drie variabelen verschaft met betrekking tot de doorlooptijd. Kortom, naarmate er meer controverse over een wetsvoorstel bestaat, des te langer is de behandelingsduur. Naarmate de omvang van het wetsvoorstel groter is, zal daarentegen de doorlooptijd van het wetsvoorstel waarschijnlijk niet langer zijn en naarmate meer departementen betrokken zijn bij het wetsvoorstel, zal de doorlooptijd niet langer/korter zijn.

6.3.3. Departement

Het aantal wetten en de doorlooptijd

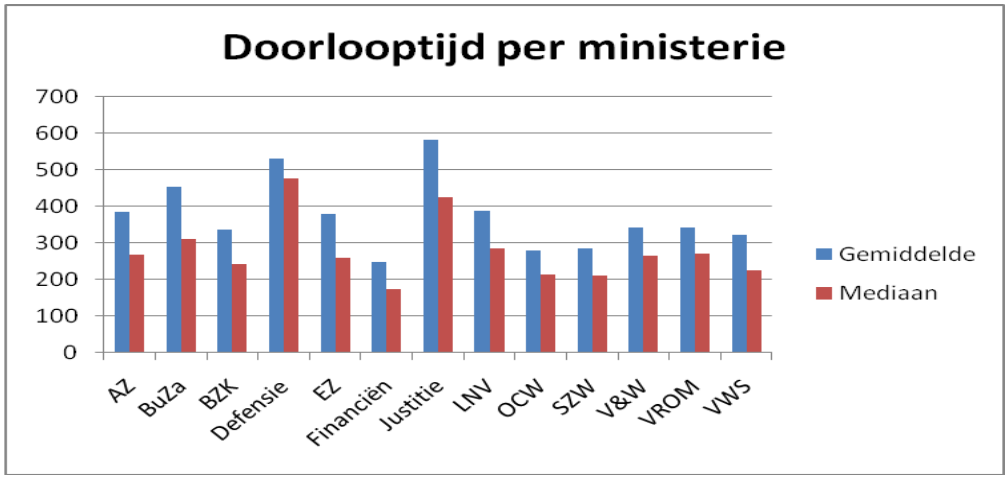
Uit onderstaande figuur blijkt dat de wetproductie per ministerie grote verschillen vertoont. Justitie is koploper met maar liefst 468 wetten in de periode Kok I-Balkenende IV. Daarna volgen respectievelijk Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. V&W, VROM en VWS behoren tot de middenmoot, gevolgd door Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en LNV. Het ministerie van Algemene Zaken en Defensie zijn de hekkensluiters. Overigens moet hierbij wel rekening gehouden worden met het uitsluiten van bepaalde soorten wetten. Inclusief de begrotingsvoorstellen zou Financiën veel meer wetten tot stand hebben gebracht; door het weglaten van de grondwetten mist Algemene Zaken bovendien dertig wetsvoorstellen.

Figuur 7.1. Aantal wetten per ministerie



Wetsvoorstellen van het ministerie van Financiën passeren het snelst de Staten-Generaal, gevolgd door de ministeries met een sociaal beleidsterrein. BZK, EZ, V&W, AZ en VROM vallen in de middenmoot, gevolgd door LNV. De top drie wordt gevormd door Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie.

Figuur 7.2. Gemiddelden en mediaan per ministerie



Gebruik procedures per departement

Bestaan er nu verschillen in het gebruik van de verschillende procedures tussen de departementen? Indien op een bepaald beleidsterrein de Kamercommissies vaker voor een langere procedure kiest en vaker een beraadslaging en/of stemming wordt aangevraagd, biedt dit inzicht op de politieke druk die de Staten-Generaal op de departementen legt. Verder kan gekeken worden of bij departementen met een snelle behandelingsduur ook daadwerkelijk voor korte commissieprocedures en hamerstukken gekozen wordt, terwijl een lange behandelingsduur met meerdere rondes en een uitgebreide beraadslaging en stemming gepaard zou moeten gaan. De bijbehorende tabellen zijn terug te vinden in Bijlage IX.

Allereerst wordt gekeken naar de hoeveelheid rondes die door de Tweede Kamercommissies noodzakelijk worden geacht om het wetsvoorstel voldoende voor te bereiden. Opvallend is dat bij VWS vaak een blanco Verslag wordt gehanteerd (22%). Bij EZ wordt daarentegen vaak gekozen voor een schriftelijke voorbereiding in twee rondes. Frappant is verder dat het departement met de snelste behandelingsduur, Financiën, de meeste wetsvoorstellen met een commissiefase in drie rondes kent. Er lijkt verder geen

sprake van een verband tussen het gebruik van een bepaalde procedure en de doorlooptijd per departement: departementen met een lange behandelingsduur kennen niet vaker een procedure in twee rondes; evenals snelle departementen niet per definitie dikwijls een blanco Verslag krijgen toebedeeld.

Ook in de plenaire fase van de Tweede Kamer lijkt er geen duidelijk verband op te treden. Zo blijken de wetsvoorstellen van Justitie, Defensie en LNV (die binnen de top vier van behandelingsduur vallen) het vaakst als hamerstuk de Tweede Kamer te passeren. Verder nemen Kamerleden relatief vaak het woord over wetsvoorstellen van EZ en V&W, maar achten zij een stemming vervolgens niet noodzakelijk. Over wetsvoorstellen van Algemene Zaken wordt het meest beraadslaagd. Niet vreemd als bedacht wordt dat deze wetsvoorstellen vaak een groot gedeelte van de departementen en zodoende ook Kamercommissies aangaat, terwijl het ministerie geen vaste commissie kent (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 181). OCW en SZW kennen overigens ook relatief veel beraadslagingen én stemmingen, terwijl zij juist een relatief snelle doorlooptijd kennen.

Ook in de commissiefase van de Eerste Kamer bestaat geen direct verband tussen de gevolgde procedures en een korte of lange behandelingsduur. Zo blijken V&W en Defensie het meest frequent een blanco Eindverslag te krijgen; voor een Verslag zijn dit respectievelijk AZ en Buitenlandse Zaken. Dit zijn zeer zeker niet de departementen met de kortste behandelingsduur. Zowel departementen met een lange als korte procedure maken relatief vaak gebruik van de uitgebreide procedures, zoals Justitie en SZW.

In de Eerste Kamer worden de wetsvoorstellen van Defensie, V&W en VROM relatief vaak als hamerstuk afgedaan. Bij wetsvoorstellen van AZ acht men wederom het vaakst een beraadslaging en/of stemming noodzakelijk. Ook in de plenaire fase van de Eerste Kamer is tenslotte geen sprake van een scheidslijn tussen departementen met een lange en korte behandelingsduur.

7. Conclusie

Ministers c.q. departementen willen een wetsvoorstel zo snel mogelijk tot wet verheven zien, omdat dit het realiseren van beleid met betrekking tot een bepaald maatschappelijk probleem mogelijk maakt. Het wetsvoorstel moet daarvoor echter eerst de wetgevingprocedure doorlopen hebben, waarbij vooral de Staten-Generaal voor veel oponthoud kan zorgen. Als vertegenwoordiger van de Nederlandse burger is zij namelijk medeverantwoordelijk voor de totstandkoming van wetten, wat logischerwijs een zorgvuldig besluit vereist. Omdat de parlementariërs bepaalde maatschappelijke opvattingen representeren, moeten zij het bovendien zowel met het specialistische departement als met elkaar eens worden. Het besluit is dan ook steevast onderworpen aan de politieke context, waarbij het vinden van een compromis tussen de regering(sfracties) en oppositie meestentijds onontbeerlijk is. De kans bestaat dat in de tussentijd de *window of oppurtunity* verdwijnt, omdat de probleemcondities en/of politieke verhouding inmiddels gewijzigd zijn.

Regelmatig wordt dan ook geklaagd over een trage en stroperige wetgevingsprocedure. Het is echter onbekend of deze klachten op waarheid berusten, omdat recente studies naar de parlementaire behandelingsduur ontbreken. Eerdere onderzoeken zijn door de veranderde maatschappij, overheid en politiek waarschijnlijk niet meer representatief. Daarom is in deze scriptie de parlementaire behandelingsduur van wetsvoorstellen gedurende de periode Kok I-Balkenende IV in kaart gebracht.[19] Daarbij is gekeken naar de doorlooptijd van de gehele parlementaire wetgevingsprocedure alsmede de stadia daarbinnen, aangezien de ene fase wellicht meer vertraging veroorzaakt dan de andere. Naast het in kaart brengen van de huidige stand van zaken is gekeken of er patronen in de behandelingsduur van een wetsvoorstel te vinden zijn door de verschillen in de tijd en verschillen op een bepaald moment na te trekken en daarvoor mogelijke verklaringen aan te wijzen. Dit kan voor de minister c.q. een departement aanknopingspunten bieden om het wetsvoorstel sneller door het traject te laten stromen, waardoor het beleid sneller geïmplementeerd kan worden. De hoofdvragen luiden dan ook:

1) *Wat is de huidige doorlooptijd van wetsvoorstellen in de gehele parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?*
2) *Waar zitten voor departementen de bottlenecks in de parlementaire fase, is dit in de loop van de tijd veranderd en zo ja, hoe is dit te verklaren?*
3) *Bestaan er verschillen in de doorlooptijd van wetsvoorstellen binnen een kabinetperiode c.q. een vergaderjaar en zo ja, hoe zijn deze te verklaren?*

[19] Uitgezonderd toestemmingen van Koninklijke huwelijken, begroting- en initiatiefvoorstellen en wijzigingen van de grondwet.

7.1. De beantwoording van de hoofdvragen

Doorlooptijd voor de gehele parlementaire fase

De doorlooptijd in de gehele parlementaire fase is in de periode Kok I-Balkenende IV gemiddeld 380 dagen (mediaan: 260) en daarbinnen in het kabinet Balkenende IV gemiddeld 371 dagen (md: 278). Tegenwoordig passeert 67% van de wetsvoorstellen het parlement binnen één jaar; 90% is binnen twee jaar door de Eerste Kamer aanvaard. De behandelingsduur is niet eenduidig toe- of afgenomen in de periode Kok I-Balkenende IV. Het gemiddelde en de mediaan schommelen binnen dezelfde bandbreedte en het percentage wetsvoorstellen dat binnen een bepaalde tijdscategorie tot wet wordt verheven, blijft over het algemeen constant. Bij een vroegtijdige val van het kabinet zoals ten tijde van het kabinet Balkenende I wordt dit beeld echter verstoord, aangezien een dergelijk kabinet minder eigen wetgeving tot stand heeft kunnen brengen. Het logischerwijs relatief grote aandeel overgenomen wetsvoorstellen zorgt voor een opstuwing van de centrumwaarden.

Wanneer de behandelingsduur in de periode Kok I- Balkenende IV echter vergeleken wordt met de onderzoeken van Visscher en Veerman (tot 1986) blijkt de gemiddelde omgangsduur door de jaren heen echter wel degelijk gedaald te zijn. De lange doorlooptijd onder het kabinet Van Agt I (1977-1981) door de behandeling van een aantal zeer oude wetsvoorstellen in de Eerste Kamer biedt daarvoor de meest plausibele verklaring.

Doorlooptijd per stadia

De behandelingsduur in de verschillende stadia in de parlementaire wetgevingsprocedure loopt uiteen, zodat de departementen in bepaalde fasen meer oponthoud kunnen verwachten. Zo neemt de Tweede Kamer met 276 dagen veel meer tijd in beslag dan de Eerste Kamer met 104 dagen. De commissiefasen duren in beide Kamers verreweg het langst met respectievelijk 174 en 74 dagen. De wachttijd voordat een wetsvoorstel in openbare behandeling wordt genomen is in beide Kamers ook vrij fors (gemiddeld 93 en 24 dagen). De plenaire fase geschiedt daarentegen vrij vlot (gemiddeld twaalf en vier dagen).

In de verschillende stadia van de parlementaire fase zijn wel degelijk verschuivingen door de tijd te bespeuren, zowel binnen de eigen onderzoeksperiode als in vergelijking met de periode van Visscher (1968-1986). Ten eerste passeren de wetsvoorstellen de Tweede Kamer sneller. De commissiefase neemt daarbinnen voor de kabinetten Balkenende II-IV minder tijd in beslag dan voor de kabinetten Kok. Er wordt door een wijziging van het Reglement van Orde (1994) na Kok I namelijk minder frequent gebruik gemaakt van twee

schriftelijke rondes; ten tijde van de kabinetten Balkenende geschiedt dit bovendien sneller. Daarentegen wordt minder vaak een blanco Verslag gehanteerd, dat overigens weer wel spoediger wordt opgesteld. Het plenaire debat lijkt onder het kabinet Balkenende IV opgeleefd te zijn, gezien over zestig procent van de wetsvoorstellen zowel beraadslaging als stemming heeft plaatsgevonden.

In de Eerste Kamer is de doorlooptijd van wetgeving gestegen. De commissiefase duurt structureel langer, waarbij vooral opvalt dat de uitgebreide procedures vaker worden toegepast (mede door de codificatie van de uitgebreide procedure I in 1995), waarvoor tevens meer tijd wordt uitgetrokken. Van een direct (eind)verslag wordt daarentegen minder gebruik gemaakt, maar dit kost eveneens meer tijd. De plenaire fase toont geen eenduidig beeld. Zo wordt in de loop van de tijd minder beraadslaagd, maar veelvuldiger gestemd. Bovendien wordt over meer wetsvoorstellen zowel beraadslaagd én gestemd als noch beraadslaagd noch gestemd.

Uit nader literatuuronderzoek is de terugtred (of zelfs teloorgang) van de Tweede Kamer als medewetgever als een plausibele hoofdoorzaak voor de divergerende trend in doorlooptijd tussen de Tweede en Eerste Kamer naar voren gekomen. De Tweede Kamer zou namelijk te weinig aandacht besteden aan haar wetgevende taak, veelal geen eigen standpunt innemen en een gebrekkige kwaliteit afleveren. Wetsvoorstellen zouden door de afgenomen interesse en de geringere beoordeling sneller door de Tweede Kamer kunnen stromen.

Een aantal ontwikkelingen in het Nederlandse politieke landschap liggen mogelijkerwijs ten grondslag aan de focusverlegging van de Tweede Kamer naar een controlekamer. Ten eerste heeft het grote takenpakket van de overheid geleid tot kennisasymmetrie en een verkokerd Kamercommissiestelsel, zodat de regering zowel bij de vorming als vaststelling van wetgeving de overhand zou hebben gekregen. Door de toegenomen gebondenheid aan regeerakkoorden en informeel coalitieoverleg is de mogelijkheid om tegengewicht te bieden voor de regeringsfracties nog verder ingeperkt. Ten tweede is door de grote electorale verschuivingen de samenstelling van de Kamer veranderd. Om hun zetel bij de volgende verkiezing veilig te stellen, vervallen politici in profileergedrag. Dit wordt versterkt door het groeiende aantal jonge parlementariërs en nieuwe partijen, die zichzelf nog moeten bewijzen. Profilering kan ten eerste geschieden binnen de partij, waarbij het Kamerlid zich conformeert aan de standpunten van de fractiespecialist en –leider (regeerakkoord en informeel overleg). Dit leidt tot een uitholling van het debat, omdat Kamerleden zodoende minder ruimte hebben om de burger daadwerkelijk te vertegenwoordigen. Door de opkomst van populistische partijen is

recentelijk het debat weer wat opgeleefd, wat het gestegen gebruik en de langere duur van de plenaire fase ten tijde van Balkenende IV kan verklaren. Politici proberen ten tweede steeds vaker publiciteit te verwerven door scoregedrag in de media. Door deze incidentenpolitiek wordt minder aandacht besteed aan de normale werkzaamheden en/of kan leiden tot overhaaste besluitvorming. Tenslotte draagt naast al het bovenstaande de afname van een institutioneel geheugen en vakjuristen in de Tweede Kamer niet bij aan de kwaliteit van wetgeving.

De Eerste Kamer stelt zich door haar indirecte verkiezingen over het algemeen terughoudend op. Door ruimere bevoegdheden en een actuelere samenstelling heeft de Senaat zich echter sinds midden jaren zeventig een zelfbewustere houding aangemeten. Nu de Tweede Kamer steeds meer steken laat vallen op het gebied van wetgeving, lijkt het erop dat de Eerste Kamer haar bemoeienis heeft geïntensiveerd, waarmee de doorlooptijd mogelijkerwijs is toegenomen. De politieke context heeft namelijk minder invloed op de Eerste Kamer, zodat zij neutraler naar een wetsvoorstel kan kijken. Senatoren hebben vaker nog een betrekking elders en/of staan aan het eind van hun carrière; de Senaat kent bovendien een minder specialistisch commissiestelsel, is formeel niet gebonden aan het regeerakkoord en de media is minder vaak aanwezig. Het aantal verworpen, ingetrokken en met een novelle gewijzigde wetsvoorstellen lopen dan ook steeds verder op. Daarentegen wordt de Eerste Kamer steeds meer bevolkt door fulltime beroepspolitici, die enerzijds meer tijd aan het Kamerwerk kunnen besteden, maar anderzijds zich in het stemgedrag ook meer laten leiden door partijpolitieke bindingen. Eerste Kamerleden uit de regeringsfracties voelen zich informeel dan ook gehouden aan het regeerakkoord.

Van de in eerdere studies geopperde variabelen (2.2.) bleken vervolgens het aantal toegenomen politieke incidenten en de gedaalde leeftijd en ervaring van Kamerleden de beste aanknopingspunten te bieden voor een verklaring van de divergerende trend tussen beide Kamers. Gezien de praktische uitvoerbaarheid zijn alleen leeftijd en Kamerervaring verder gedecodeerd. Omdat in beide Kamers de leeftijd en Kamerervaring afneemt, bestaat geen direct verband. Zij kan wel een indirecte invloed hebben, aangezien de lagere leeftijd en Kamerervaring van de Tweede Kamerleden meer gebrekkige wetgeving tot gevolg zou hebben en de Eerste Kamer zodoende haar heroverwegingstaak intensiveert.

Verschillen binnen een kabinetsperiode c.q. zittingsjaar

De doorlooptijd van wetsvoorstellen kan niet alleen door de tijd verschillen, maar ook op een bepaald moment. De behandelingsduur loopt inderdaad sterk uiteen binnen de

kabinetsperioden en vergaderjaren. Zo varieerde deze in het vergaderjaar 2005-2006 tussen amper twee weken en bijna twintig jaar. Er zijn een aantal oorzaken gevonden voor deze discrepanties. Ten eerste biedt de politieke cyclus een verklaring voor verschillen binnen de kabinetsperiode. Omdat het eerste jaar van het kabinet als inwerkperiode geldt en men het vierde jaar vooral bezig is met de aankomende verkiezingen, is de doorlooptijd bij indiening in het tweede en derde jaar 43 dagen sneller. Ten tweede zorgt een controversieel wetsvoorstel, waarover Kamerleden het woord nemen tijdens de openbare behandeling, voor een vertraging van negentien dagen bij elke extra spreker. Ook het indienende ministerie(s) lijkt van belang te zijn. Zo passeren de wetsvoorstellen van Financiën bijna tweeënhalf keer sneller de Staten-Generaal dan die van Justitie en kiezen de Kamers andere behandelingsprocedures per departement. De omvang van het wetsvoorstel en het aantal indienende departementen waren overigens niet significant.

Overkoepelende conclusie

Kortom, de huidige doorlooptijd van wetsvoorstellen schommelt rond de 380 dagen en het leeuwendeel is binnen twee jaar door het Parlement aanvaard. In de Tweede Kamer en dan met name in de commissiefase hebben de departementen het meeste oponthoud te duchten. De behandelingsduur in de gehele parlementaire fase is in de loop van de tijd niet veranderd. Daarentegen stromen wetsvoorstellen wel sneller door de Tweede Kamer, maar daarentegen langzamer door de Eerste Kamer. De meest plausibele verklaring voor deze divergerende trend lijkt de terugtred van de Tweede Kamer als medewetgever, waardoor de Eerste Kamer als substitutie haar bemoeienis intensiveert om de kwaliteit van de wetgeving te waarborgen. Daarnaast bestaan grote verschillen in de behandelingsduur tussen de wetsvoorstellen binnen een kabinetsperiode c.q. vergaderjaar, welke deels verklaard worden door de politieke cyclus, de controverse van het wetsvoorstel en het indienende departement.

7.2. Aanbevelingen voor departementen

Naast het opheffen van de kennislacune in de wetgevingsleer met betrekking tot de doorlooptijd van wetgeving in het heden en recente verleden, kunnen de gevonden patronen aanknopingspunten bieden voor de praktijk. Departementen willen immers hun voorstellen spoedig tot wet verheven zien, zodat zij problemen op hun beleidsterrein zo snel mogelijk kunnen aanpakken. Voor hen is de behandelingsduur van ingediende wetsvoorstellen door de tijd dus niet eenduidig veranderd. Zij ondervinden gezamenlijk alleen minder beleidsdruk vanuit de Tweede Kamer, maar daarentegen meer vanuit de Eerste Kamer. Op de

veranderingen in de politieke omgeving die hieraan mogelijk ten grondslag liggen, kunnen zij echter maar weinig invloed uitoefenen. Het is bovendien de vraag of zij dat moeten willen, aangezien een snellere behandelingsduur in de Tweede Kamer gepaard lijkt te gaan met kwaliteitsverlies.

Departementen kunnen mogelijkerwijs wel druk uitoefenen op de werkverdeling tussen de regering en het parlement. Door het kennisoverwicht zouden technische details aan de ministeries overgelaten kunnen worden, waarbij de Kamer(specialisten) de wetsvoorstellen vooral aan een ideologische toets zouden moeten onderwerpen, gezien de volksvertegenwoordiging op deze manier de doorgang van wetsvoorstellen daadwerkelijk legitimeert. Een beter afgewogen (en daarmee zorgvuldiger) besluit, kan echter wel leiden tot meer controverse. De vertraging die daardoor wordt opgelopen in de Tweede Kamer zal waarschijnlijk vereffend worden door minder noodzaak tot heroverweging in de Eerste Kamer (de behandelingsduur in de gehele parlementaire fase blijft immers constant door de tijd). Daarbij komt een Nota van Wijziging sneller tot stand dan een novelle. Departementen zouden bovendien meer moeten inspelen op de actievere rol van de Eerste Kamer, zeker nu de oppositiemeerderheid roet in het eten kan gooien. Het sneller opstellen van een (Nadere) Memorie van Antwoord is daarbij een eerste stap.

De verschillen in behandelingsduur op een bepaald moment verschaffen concretere aanknopingspunten om de wetsvoorstellen sneller door het parlement te laten stromen. De doorlooptijd verschilt ten eerste per ministerie. Dit kan te wijten zijn aan beleidsterrein, maar ook aan de werkwijze, zodat het nuttig kan zijn als ministeries met elkaar in gesprek gaan over hun manier van aanpak. Verder kan een departement een wetsvoorstel het beste indienen in het tweede of derde jaar, aangezien de behandelingsduur dan 43 dagen korter is. Departementen zouden tenslotte zelf een bepaald termijn kunnen vaststellen, waarbinnen een nieuw bewindspersoon besloten moet hebben of hij de wetsvoorstellen van zijn voorganger verder laat behandelen in de Kamers. Zo lopen wetsvoorstellen die in het vierde jaar niet meer aanvaard zijn minder vertraging op.

7.3. Beperkingen en vervolgonderzoek

Met het in kaart brengen van de doorlooptijd van wetgeving gedurende de periode Kok I-Balkenende IV is het kennisgat in de wetgevingsleer met betrekking tot de doorlooptijd van wetgeving in het heden en recente verleden gedicht. Met behulp van het VIP-systeem van de Tweede Kamer is het mogelijk geweest om de parlementaire behandelingsduur in zijn geheel

en per stadia gedetailleerd te beschrijven. Het noodzakelijke verzamelen en verwerken van deze primaire gegevens bleek een intensieve, tijdrovende bezigheid te zijn, waardoor nog slechts ruimte overbleef voor een beperkte analyse naar de verklaringen van de gevonden trends en verschillen. De thans aangedragen variabelen moeten dan ook als een eerste verkenning worden gezien. Er is vooral geprobeerd de grote lijnen te schetsen, die nog verder ingetekend moeten worden. De parlementaire behandelingsduur van een wetsvoorstel blijkt namelijk met zeer veel verschillende factoren samen te hangen. Slechts een klein aantal van deze variabelen is nu daadwerkelijk getoetst en daarmee zijn de aanbevelingen nog bescheiden. Een vervolgonderzoek wordt dan ook sterk aanbevolen. Vooral de veronderstellingen over een terugtredende Tweede Kamer als medewetgever en haar mogelijke effecten op de parlementaire behandelingsduur van wetten zijn een nadere analyse waard. Als specifieke variabelen worden daarbij het aantal politieke incidenten en de politieke en maatschappelijke ervaring buiten de Kamer aangedragen. Daarnaast zijn de verschillen tussen de departementen een interessante invalshoek voor een vervolgstudie.

Literatuurlijst

Andeweg, Rudy en Jacques Thomassen (2007). *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

Andeweg (2008). Coalition Politics in the Netherlands: From Accomodation to Politication. *Acta Politica*, 43, pp. 254-277.

Baalen, Carla van en Anne Bos (2008). In vergadering bijeen. Rituelen, symbolen, tradities en gebruiken in de Tweede Kamer. In: C.C. van Baalen e.a [Red]. *Het feest van de democratie. Rituelen, symbolen en tradities. Parlementair Jaarboek 2008*. Den Haag: SDU, pp. 61-73.

Bellekom, Th.L., A.W. Heringa, J. van der Velde en L.F.M. Verhey (2007). *Compendium van het staatsrecht*. Deventer: Kluwer.

Berg, J.Th.J van den (2006). *De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit. Rede ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Parlementaire Geschiedenis aan de Universiteit Leiden op 29 september 2006*. Leiden: Universiteit Leiden.

Berg, J.Th.J. van den en B. van den Braak (2004). Kamerleden als passante in de Haagse politiek. De maatschappelijke herkomst van Tweede Kamerleden 1970-2004. In: C.C. van Baalen e.a [Red]. *Het democratisch ideaal. Parlementair Jaarboek 2004*. Den Haag: SDU, pp. 69-79.

Bok, H.S. (1984). De wetgevingsprocedure van begin tot eind. In: Angeren, J.A.M. van [Red]. *Kracht van wet : opstellen over publiekrechtelijke wetgeving, aangeboden aan Mr. W.J. van Eijkern bij zijn afscheid als hoofd van de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het Ministerie van Justitie*. Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 263-278.

Bovend'Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling (2010). *Het Nederlandse parlement*. Deventer: Kluwer.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001/2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek.* Kluwer: Alphen aan den Rijn.

Brants, Kees (2003). Naar een mediacratie?. In: Holsteyn, Joop van en Cas Mudde [Red]. *Democratie in verval?*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, pp. 151-164.

Breedveld, Willem en Wijnand van Zanten (2004). De waakhond zaait verwarring. Hoe de media de democratie onder druk zetten. In: C.C. van Baalen e.a [Red]. *Het democratisch ideaal. Parlementair Jaarboek 2004*. Den Haag: SDU, pp. 34-42.

Eerste Kamer (1991). *Organisatie en werkwijze van de Eerste Kamer*. Kamerstuk 1990-1991, nr 220. Den Haag: Eerste Kamer.

Europa-nu.nl (2011). *Parlementaire sluitings- en openingsceremonie*. Geraadpleegd via: http://www.europa-nu.nl/id/vhxmegauthx5/parlementaire_sluitings_en (22 mei 2010).

Franssen, H.M. [red] (1986). *Het parlement in aktie*. *Bevoegdheden van de Staten-Generaal*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Healey, Joseph F. (2005). *Statistics. A tool for social research*. Belmont: Thomson Wadsworth.

Heiden, Peter van der. Leve het spoeddebat!. In: C.C. van Baalen e.a [Red]. *Waan van de dag. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2006*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, pp. 99-105.

Hendriks, Frank en Mark Bovens (2008). Pacificatie en polarisatie. Kentering en continuïteit in politiek en bestuur in Nederland post 2002. *Bestuurskunde*, 3, pp. 56-63.

Holsteyn, Joop van en Josje de Ridder (2008). Verandering in continuïteit. Houdingen en gedragingen van Nederlandse kiezers. *Bestuurskunde*, 3, pp. 39-46.

Houweling, A.R. (2006). *Vaardig met staatsrecht. De wetgevingsprocedure van een wet in formele zin*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Infonu.nl(2011). *Wat is een minderheidskabinet?.* Geraadpleegd via: http://mens-en-samenleving.infonu.nl/politiek/58630-wat-is-een-minderheidskabinet.html (16 juni 2011).

Jong, P.O. de en M. Herweijer (2004). *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*. Den Haag: WODC.

Jong, M.A.D.W. en H.R.B.M. Kummeling (2009). De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever. In: Bovend'Eert, P.P.T., J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en M.A.D.W. de Jong. *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann*. Deventer: Kluwer, pp. 67-97.

Kjaer, Anne Mette (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Lewis-Beck, Michael S (1980). *Applied regression. An introduction*. Newbury Park: Sage.
Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.

Lunshof, Kees (2004). *Van polderen en polariseren. Dertig jaar Nederlandse politiek.* Amsterdam: Bert Bakker.

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.

Mair, Peter (2008). Electoral volatility and the Dutch partysystem: a comparative perspective. *Acta Politica*, 43, pp. 235-253.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2009). *Beleidsdruk in beeld. Politieke druk in de periode 1981-2008 een analyse van Kamerinterventies*. Den Haag: BZK.

Mr. Website voor juristen (2010, 14 december). *Wetgevingsproces is een stroperige bedoening*. Geraadpleegd via: http://www.mr-online.nl/nieuws/juridisch-nieuws/wetgevingsproces-is-een-stroperige-bedoening.html (22 juni 2010).

Ministerie van Justitie (1996). *Draaiboek voor de wetgeving. Systematische beschrijving van de procedure*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Neuman, W. Lawrence (2007). *Basics of social reserach. Qualitative and quantitative approaches*. Boston: Pearson Education.

Overhoff, R.W. en L.J. Molenaar (1991). *In de regel beslist. Een beschouwing over regelgeving met behulp van beslissingstabellen*. Den Haag: SDU.

PDC (2011). *Artikel 91: Goedkeuring verdragen*. Geraadpleegd via: http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnd7rpx4y5 (14 mei 2011).

PDC (2011). *Kabinetten per tijdsvak*. Geraadpleegd via: www.parlement.com (17 mei 2011).

PDC(2011). *Wie waren op … lid van de Eerste of Tweede Kamer.* Geraadpleegd via: www.parlement.com (2 juni 2011).

PDC(2011). *Zetelverdeling Tweede Kamer 1946-heden.* Geraadpleegd via: www.parlement.com (29 mei 2011).

Pennings, Paul en Hans Keman (2008). The chanching landscape of Dutch politics since the 1970s: a comparative exploration. *Acta Politica*, 3, pp. 154-179.

Peper, Bram (2002). *Een dolend land. Over de politieke architectuur van Nederland*. Amsterdam: De bezige bij.

Postma, A. (1987). De Eerste Kamer timmert aan de weg. *Namens*, 2, pp. 90-92.

Schagen, J.A. van (1991). *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Schendelen, M.P.C.M. van en H.Th.J.F. van Maarseveen (1976), *Proces van wetgeving. Een onderzoek naar de snelheid van wetgeving in Nederland (1961-1970),* Groningen: H.D. Tjeenk Willink.

Schinck, G.J.J. (1992). Politiek onder de kaasstolp vandaan; en dan…?, *Namens*, 3, pp. 9-13.

Snels, Bart en Noortje Thijssen [Red.] (2008). *De grote kloof. Verhitte politiek in de tijden van verwarring*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

St-AB.nl(2011). *Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen*. Geraadpleegd via: http://www.st-ab.nl/wetten/1009_Rijkswet_goedkeuring_en_bekendmaking_verdragen.htm (14 mei 2011).

Troonrede.nl(2011). *Wat is de troonrede?* Geraadpleegd via: http://www.troonrede.nl/inhoud/ (17 mei 2011).

Tweede Kamer (2011). *Reglement van Orde van de Tweede Kamer*. Den Haag: Tweede Kamer.

Tweede Kamer (2011). *Van wetsvoorstel tot wet*. Geraadpleegd via: http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/van_wetsvoorstel_tot_wet/index.jsp (29 januari 2011).

Veerman, G.J. (1986). *De lengte van de wetgevingsprocedure.* Den Haag: WODC.

Veerman, G.J. (2009). *Over wetgeving. Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*. Den Haag: SDU.

Veerman, G.J. (2010). *Overpeinzingen bij: de tijd die voor wetgeving nodig is*. Leiden/Den Haag.

Velde, Henk te (2011). *Agreement to disagree? Geschiedenis van het parlementaire debat*. Diesoratie uitgesproken door Henk te Velde: Hoogeleraar Vaderlandse Geschiedenis tijdens de 436e dies natalis op dinsdag 8 februari 2011 in de Pieterskerk. Leiden: Universiteit Leiden.

Verheugt, J.W. P. e.a. (2007). *Inleiding in het recht*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Visscher, G. (1994). *Parlementaire invloed op wetgeving: inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met -Lubbers I*. Den Haag: SDU Uitgeverij.

Visscher, G. (1986). Vertraging in het wetgevingsproces?, *Regelmaat,* 1 (2), pp. 47-52.

Vliegenthart, Arjan en Ronald van Raak (2011). *De Eerste Kamer. De andere kant van het binnenhof: toen, nu, straks.* Soesterberg: ASPEKT.

Vlies, I.C. van der (1991). *Handboek wetgeving*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Voermans, W.J.M. en Ph. Eijlander en R.M. van Meer (2000). *Tempo van de wetgevingsprocedure 1994-1999*. Tilburg: Schoordijk Instituut.

Willems, Marije (2011, 7 juni). Nieuwe Eerste Kamer geïnstalleerd- De Graaf (VVD) kandidaat-voorzitter. *NRC*.

Zoonen, Liesbet van (2006). Personalisering van de politiek en de waan van de dag. In: C.C. van Baalen e.a [Red]. *Waan van de dag. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2006*. Amsterdam: Uitgeverij Boom, pp. 28-40.

Interviews

Prof. dr. G.J. Veerman, 11 maart 2011
Prof. dr. W.J.M. Voermans, 16 maart 2011

Bijlage I. Belangrijke data

1.1. Data kabinetten

Kabinet	Aangetreden	Demissionair	Ontbonden
Kok I	22-8-1994	6-5-1998	2-8-1998
Kok II	3-8-1998	16-4-2002	21-7-2002
Balkenende I	22-7-2002	16-10-2002	26-5-2003
Balkenende II	27-5-2003	30-6-2006	6-7-2006
Balkenende III	7-7-2006	22-11-2006	21-2-2007
Balkenende IV	22-2-2007	9-6-2010	13-10-2010

1.2. Data kabinetsjaren[20]

Kabinetsjaar	Aanvang	Eind	
Kok I			
Jaar 1	22-8-1994	21-8-1995	
Jaar 2	22-8-1995	21-8-1996	
Jaar 3	22-8-1996	21-8-1997	
Jaar 4	22-8-1997	2-8-1998	
Kok II			
Jaar 1	3-8-1998	2-8-1999	
Jaar 2	3-8-1999	2-8-2000	
Jaar 3	3-8-2000	2-8-2001	
Jaar 4	3-8-2001	21-7-2002	
Balkenende I	22-7-2002	26-5-2003	
Balkenende II			
Jaar 1	27-5-2003	26-5-2004	
Jaar 2	27-5-2004	26-5-2005	
Jaar 3	27-5-2005	26-5-2006	
Jaar 4	27-5-2006	21-2-2007	3 maanden minder
Balkenende IV			
Jaar 1	22-2-2007	21-2-2008	
Jaar 2	22-2-2008	21-2-2009	
Jaar 3	22-2-2009	21-2-2010	
Jaar 4	22-2-2010	13-10-2010	4-4,5 maand minder

1.3. Data zittingsjaren[21]

Zittingsjaar	Aanvang	Eind
1994-1995	20-9-1994	18-9-1995
1995-1996	19-9-1995	16-9-1996
1996-1997	17-9-1996	15-9-1997
1997-1998	16-9-1997	14-9-1998
1998-1999	15-9-1998	20-9-1999
1999-2000	21-9-1999	18-9-2000
2000-2001	19-9-2000	17-9-2001
2001-2002	18-9-2001	16-9-2002
2002-2003	17-9-2002	15-9-2003
2003-2004	16-9-2003	20-9-2004
2004-2005	21-9-2004	19-9-2005
2005-2006	20-9-2005	18-9-2006
2006-2007	19-9-2006	17-9-2007
2007-2008	18-9-2007	15-9-2008
2008-2009	16-9-2008	14-9-2009
2009-2010	15-9-2009	2-9-2010

[20] PDC (2011). *Kabinetten per tijdsvak.*
[21] Troonrede.nl(2011). *Wat is de troonrede?*

1.4. Installatiedata Eerste Kamer

Installatiedatum
13-6-1995
8-6-1999
10-6-2003
12-6-2007

Bijlage II. Aantal wetsvoorstellen

2.1. Aantal wetten per kabinet(sjaar)

Kabinet	Aantal wetten
Kok I	**689**
Kok I 1	144
Kok I 2	172
Kok I 3	160
Kok I 4	213
Kok II	**538**
Kok II 1	120
Kok II 2	113
Kok II 3	146
Kok II 4	159
Balkenende I	**61**
Balkenende II+III	**567**
Balkenende II 1	125
Balkenende II 2	168
Balkenende II 3	153
Balkenende II/III 4	83/121
Balkenende IV	**431**
Balkenende IV 1	88
Balkenende IV 2	152
Balkenende IV 3	114
Balkenende IV 4	79
Totaal	**2286**

2.2. Aantal wetten per vergaderjaar

Zittingsjaar	Aantal wetten
1994-1995	146
1995-1996	175
1996-1997	162
1997-1998	203
1998-1999	123
1999-2000	118
2000-2001	143
2001-2002	155
2002-2003	77
2003-2004	156
2004-2005	170
2005-2006	147
2006-2007	119
2007-2008	109
2008-2009	137
2009-2010	133
Totaal	2273

Bijlage III. Gemiddelden en mediaan Staten-Generaal

3.1. Gemiddelde en mediaan totaal

	Gemiddelde	Mediaan	N
Totaal	379,5	260	2286
Procedure v	352,5	254	2217
Procedure vv-ev	1242,1	932	69

3.2. Gemiddelde en mediaan per kabinetperiode

Kabinet	Gemiddelde	Mediaan	Min	Max
Kok I	377,9	261	13	3430
Kok II	367,6	251	32	7442
Balkenende I	413,4	296	71	2317
Balkenende II+III	396,0	250	7	7158
Balkenende IV	370,9	278	7	2093

3.3. Gemiddelde en mediaan per zittingsperiode

Zittingsjaar	Gemiddelde	Mediaan	Min	Max
1994-1995	347,8	260	13	1981
1995-1996	391,3	253	22	3423
1996-1997	361,2	284,5	16	2490
1997-1998	402,9	258	19	3430
1998-1999	396,3	266	37	6437
1999-2000	293,8	235,5	40	1889
2000-2001	355,5	265	50	3059
2001-2002	408,1	240	32	7442
2002-2003	465,5	327	23	3701
2003-2004	367,0	268,5	7	1531
2004-2005	378,3	251,5	28	2367
2005-2006	401,4	228	12	7158
2006-2007	404,4	240	40	4219
2007-2008	356,3	273	47	2093
2008-2009	373,5	254	7	1771
2009-2010	385,4	308	53	1651

Bijlage IV. Tweede Kamer

4.1. Gemiddelde en mediaan Tweede Kamer per kabinetsperiode

	Gemiddelde	Mediaan	Min	Max
Totaal	276,1	189	2	7150
Kok I	282,5	190	7	3390
Kok II	276,8	190	14	7150
Balkenende I	294,7	227	17	2107
Balkenende II+III	280,0	180	2	6188
Balkenende IV	257,5	189	2	1855

4.2. Gemiddelde en mediaan per zittingsjaar

Zittingsjaar	Gemiddelde	Mediaan	Min	Max
1994-1995	262,5	195,5	7	1421
1995-1996	297,1	188	7	3390
1996-1997	270,1	194	11	2310
1997-1998	294,7	186	7	1985
1998-1999	307,9	206	18	6018
1999-2000	221,5	186,5	21	812
2000-2001	270,6	203	23	2807
2001-2002	298,2	178	14	7150
2002-2003	338,9	227	11	3170
2003-2004	258,6	198	2	1156
2004-2005	262,7	174,5	18	1439
2005-2006	290,3	177	5	6188
2006-2007	275,7	176	18	4186
2007-2008	250,1	178	14	1855
2008-2009	256,7	172	2	1554
2009-2010	271	202	11	1382

4.3. Gemiddelde en mediaan commissiefase

Kabinet	Gemiddelde	Mediaan
Totaal	173,5	116
Kok I	179	118
Kok II	184,5	119,5
Balkenende I	196,8	134
Balkenende II+III	166	109
Balkenende IV	158	118

4.4. Het aantal en het percentage dat via een bepaalde commissiefase is behandeld[22]

	KB-v/vv		v/vv-nota nav v/mva		Nota nav v/mva-nv/ev		Nv/ev-nota nav nv/ev		Nota nav nv-2e nv		2e nv-nota nav 2e nv	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Totaal	2279	99,7%	2066	90%	181	8%	180	8%	5	0,2%	5	0,2%
Kok I	689	100%	628	91%	80	12%	75	11%	\	\	\	\
Kok II	535	99,4%	467	87%	27	5%	28	5%	2	0,4%	2	0,4%
Balkenende I	61	100%	54	89%	6	10%	6	10%	\	\	\	\
Balkenende II+III	563	99,3%	514	91%	41	7%	44	8%	2	0,4%	2	0,4%
Balkenende IV	431	100%	403	94%	27	6%	27	6%	1	0,2%	1	0,2%

[22] De oude procedure van een voorlopig Verslag en een Eindverslag is meegenomen in de nieuwe procedure. Een voorlopig Verslag wordt een Verslag, een Eindverslag een nader Verslag. De oude procedure wordt dus gekenmerkt door twee rondes.

4.5. Gemiddelde en mediaan per commissiefase

	KB-v		v-nota nav v		Nota nav v-nv		Nv-nota nav nv		Nota nav nv-2e nv		2e nv-nota nav 2e nv	
Totaal	77,2	57	85,8	52	146,2	62	101,2	43,5	79	87	100,2	57
Kok I	74,7	61	30,9	49	126,4	62	100,3	63	\	\	\	\
Kok II	91,3	57	82,0	57	226,9	80	216,8	52,5	117	117	122,5	122,5
Balkenende I	72,9	67	126,9	58,5	73,5	62	55,7	11,5	\	\	\	\
Balkenende II+III	73,7	53	84,4	53,5	147,0	59	73,1	27	69,5	69,5		
Balkenende IV	69	57	83,6	51	139,4	36	43,9	25	22	22	194	194

4.6. Percentage, gemiddelde en mediaan per aantal rondes Tweede Kamer

	Alleen Verslag			1 ronde			2 rondes			3 rondes		
	%	Gm	Md	%	Gm	Md	%	Gm	Md	%	Gm	Md
Totaal	9%	45,7	33,5	83%	154,6	120	8%	278,6	374	0,2%	1981,8	890
Kok I	9%	46,8	36,5	80%	145,4	115	11%	532,6	461	\	\	\
Kok II	13%	51,8	34	82%	166,2	130	5%	543,2	393	0,4%	4263,5	4263,5
Balkenende I	12%	54,6	67	79%	184,1	138	10%	464	185	\	\	\
Balkenende II+III	8%	38,2	32	84%	154,3	111	7%	448,7	300	0,4%	476	476
Balkenende IV	7%	38,3	31	88%	150,9	120	6%	387,3	384	0,2%	430	430

4.7. Wachttijd Tweede Kamer

	Gemiddelde	Mediaan
Totaal	92,7	52
Kok I	94,7	53
Kok II	85,4	52
Balkenende I	95,5	73
Balkenende II+III	103,3	47
Balkenende IV	84,1	56

Bijlage V. Eerste Kamer

5.1. Gemiddelde en mediaan per kabinetsperiode Eerste Kamer

Kabinet	Gemiddelde	Mediaan
Totaal	103,8	44
Kok I	94,8	42
Kok II	91,4	40
Balkenende I	119,7	50
Balkenende II+III	116,8	48
Balkenende IV	114,4	64

5.2. Gemiddelde en mediaan per zittingsjaar Eerste Kamer

Zittingsjaar	Gemiddelde	Mediaan	Min	Max
1994-1995	81,9	35,5	7	547
1995-1996	92,6	42	6	638
1996-1997	92	46,5	6	981
1997-1998	109,1	41	7	2941
1998-1999	89,3	36	13	447
1999-2000	72,9	34	13	1450
2000-2001	85,8	40	12	1219
2001-2002	110,7	41	12	640
2002-2003	127,6	50	13	532
2003-2004	109,4	50	6	1084
2004-2005	116,6	52,5	8	1709
2005-2006	112,1	43	7	971
2006-2007	129,7	48	6	1681
2007-2008	107,1	69	13	617
2008-2009	117,8	50	6	967
2009-2010	115,4	78	13	729

5.3. Gemiddelde en mediaan commissiefase Eerste Kamer[23]

Kabinet	Gm	Md
Totaal	77,2	29
Kok I	68,1	27
Kok II	68,0	23
Balkenende I	71,1	27
Balkenende II+III	86,8	31
Balkenende IV	91,7	57

5.4. Percentage wetsvoorstellen binnen een bepaalde procedure

	Ind-vv	vv-mva	Mva-nvv	Nvv-nmva	Mva/nmva-v	Ind-v	v-nota nav v	Mva/nmva-ev	Ind-ev
Totaal	38,8	38,8	13,2	13,2	3,5	10,5	13,9	35,1	50,6
Kok I	36,9	36,9	12,5	12,5	4,8	12,2	17,0	31,9	50,8
Kok II	34,4	34,4	11,0	11,0	5,0	12,5	17,5	29,4	53,0
Balkenende I	31,1	31,1	9,8	9,8	\	6,6	6,6	31,1	62,3
Balkenende II+III	39,3	39,3	14,6	14,5	2,3	9,7	11,8	37,0	51,1
Balkenende IV	47,8	47,6	15,8	16,0	1,4	7,0	8,4	45,2	45,2

[23] Twee wetsvoorstellen kennen geen commissiefase in de Eerste Kamer

5.5.Gemiddelde en mediaan per commissiefase Eerste Kamer.

	Ind-vv		Vv-mva		Mva-nvv		Nnv-nmva		Mva/Nmva-v		Ind-v		v-nota nav v		Mva/nmva/ev		Ind-ev	
	Gm	Med	Gm	Med	Gm	Md	Gm	Md	Gm	Md	Gm	Md	Gm	Md	Gm	Md	Gm	Md
Totaal	66,5	57	43,5	25,5	47,7	32,5	40,0	17,5	19,4	15	39,4	30,5	21,5	8	17,6	8	20,3	13
Kok I	56,1	55	30,1	17	36,9	29	37,7	8	21,5	18	38,3	29	22,7	7	27,4	8	20,5	13
Kok II	65,3	57	43,6	25	48,8	36	40,0	15	16,9	12	32,5	23	20,0	7	14,8	8	15,2	13
Balkenende I	69,5	62	45,3	30	53,5	50,5	59,7	47	\	\	61,3	53	51,3	52	14,5	8	21,2	14
Balkenende II+III	75,3	65	51,4	32	57,8	33	40,6	24	20	17	37,9	28	23,9	8	16,4	8	21,5	13
Balkenende IV	71,0	57	51,2	35	47,6	32,5	40,7	28	18,2	13,5	57,9	59,5	13,2	8,5	10,5	7	23,7	13

5.6. Verdeling in verschillende procedures

	Direct ev			Direct v			Vv-mva			Nvv-nmva			Mva/Nmva-v		
Totaal	50%	20,0	13	11%	60,7	49,5	24%	119,3	99	12%	217,7	190,5	4%	193,9	121
Kok I	51%	19,4	13	12%	63,6	39,5	21%	110,8	88	11%	162,9	137,5	5%	194,5	121
Kok II	53%	17,1	13	13%	51,4	32	20%	114,2	98	10%	224,2	218	5%	164,1	88
Balkenende I	62%	21,2	14	7%	111,5	102,5	21%	121,2	112	10%	251,7	234,5	0%	\	\
Balkenende II+III	51%	21,1	13	10%	63,5	49	24%	129,2	111	13%	251,1	209	2%	257,4	127
Balkenende IV	48%	26,4	14	4%	74	59	32%	121,9	115,5	15%	233,4	197	1%	186,8	164

5.7. Wachttijd Eerste Kamer

Kabinet	Gm	Md
Totaal	24,3	15
Kok I	25,8	15
Kok II	21,8	15
Balkenende I	45,0	22
Balkenende II+III	25,2	15
Balkenende IV	21,1	8

Bijlage VI. Uitsluiting niet-relevante variabelen

In deze bijlage wordt uiteengezet waarom de andere variabelen dan het aantal politieke incidenten en leeftijd en ervaring van de Kamerleden uit het theoretisch kader (paragraaf 2.2.) waarschijnlijk geen verklaring kunnen bieden voor de divergerende trends in de behandelingsduur van wetsvoorstellen in de Tweede en Eerste Kamer.

Ten eerste heeft binnen de onderzochte periode de politieke samenstelling van de Eerste Kamer nooit drastisch afgeweken van de Tweede Kamer (Het kabinet Balkenende I is door de korte duur en dezelfde samenstelling van de Eerste Kamer als ten tijde van Kok II weggelaten). De coalitie had ten eerste altijd een meerderheid in zowel de Tweede als Eerste Kamer. De omvang van de coalitie was over het algemeen redelijk gelijk. Opvallend is de uitzondering bij het kabinet Kok II, waar de coalitie in de Tweede Kamer veel omvangrijker was. Echter biedt zij geen directe aanknopingspunten voor de dalende trend in de Tweede Kamer enerzijds en een stijgende in de Eerste Kamer anderzijds.[24]

Tabel 6.1. Procentuele omvang coalitie Eerste en Tweede Kamer

Kabinet	TK	EK
Kok I	61%	59%
Kok II	65%	51%
Balkenende II+III	52%	55%
Balkenende IV	53%	52%

Het toegenomen aantal partijen en de grote electorale verschuivingen kunnen effect hebben op het aantal en de grootte van de fracties. Echter blijken deze variabelen vrij constant te zijn sinds 1994. Daarbij bestaan er geen grote verschillen tussen beide Kamers, zodat geen handvatten worden gegeven voor de verschillen tussen beide Kamers door de tijd.[25] Ook het gezag en de toegevendheid van de bewindspersoon leveren geen bijdrage: beide Kamers hebben immers op een bepaald tijdstip te maken met dezelfde bewindspersonen.

Op de vraag of door het vroegtijdig vallen van de kabinetten de doorlooptijd wordt opgestuwd, omdat zij niet onder de indiener kunnen worden afgewikkeld, is in paragraaf 4.3 al antwoord gegeven om de verstoringen van het kabinet Balkenende I te verklaren. Bij

[24] PDC(2011). *Zetelverdeling Tweede Kamer 1946-heden*; PDC (2011). *Zetelverdeling Eerste Kamer 1946-heden*.
[25] PDC(2011). *Zetelverdeling Tweede Kamer 1946-heden*; PDC (2011). *Zetelverdeling Eerste Kamer 1946-heden.*

overgenomen wetten is de doorlooptijd inderdaad veel hoger. Het aantal kabinetsperioden kan geen goede verklaring bieden voor de verschillen tussen de Kamers. Alleen de Tweede Kamer heeft immers te maken gehad met vroegtijdige ontbindingen, maar in de Eerste Kamer is de doorlooptijd daarentegen gestegen.

De wetproductie lijkt eveneens geen antwoorden te verschaffen. De Jong en Herweijer (2004, p. 9-11) concludeerden al dat deze sinds 1975 redelijk constant is gebleven. Ook voor de Eerste Kamer is geconstateerd dat het aangeboden aantal wetsvoorstellen vrij stabiel is (Van den Berg, 2006). Als de wetproductie evenwichtig blijft, kan dit geen verklaring bieden waarom in de Tweede Kamer de doorlooptijd wel is afgenomen en in de Eerste Kamer juist is toegenomen. Als een grotere of kleinere productie leidt tot een andere doorlooptijd, is het bovendien vreemd dat de wetsvoorstellen uit het kabinet Kok I, die duidelijk de grootste wetproductie kenden niet het snelst of langzaamst de procedure doorliepen in beide Kamers.

De strakkere regeerakkoorden en het groeiende informele coalitieoverleg leken in eerste instantie aanknopingspunten te bieden voor het verschil in doorlooptijd tussen beide Kamers. Omdat de Eerste Kamerleden niet aan het regeerakkoord zijn gebonden, kunnen zij namelijk een neutraler oordeel vellen over het wetsvoorstel, terwijl dit voor Tweede Kamerleden steeds moeilijker wordt. Deze variabele blijkt echter toch niet helemaal juist te zijn. Ten eerste is ten tijde van het kabinet Balkenende II getracht om het monisme terug te dringen met een minder omvangrijk en gedetailleerd ‘Hoofdlijnenakkoord’ en geringer informeel overleg (Bovend’Eert en Kummeling, 2010, p. 39, 427, 253). De doorlooptijd in de Tweede Kamer ligt echter in de desbetreffende jaren het laagst en de behandelingsduur in de Eerste Kamer maakt een enorme stijging. De hypothese van een snellere doorlooptijd bij meer monisme gaat dan ook waarschijnlijk niet op. Ten tweede zorgt de partijpolitieke binding ervoor dat regeringspartijen in de Eerste Kamer niet snel een wetsvoorstel afvallen, die de kern van het kabinetsbeleid raakt. Het neutrale oordeel van de Eerste Kamer is dan ook geringer dan in eerste instantie werd gedacht. Senatoren zijn informeel wel degelijk gebonden aan het regeerakkoord. Met de toename van het aantal beroepspolitici, waardoor de partijpolitieke binding zal stijgen, is in de Eerste Kamer ook sprake van een groeiend monisme en gebondenheid aan het regeerakkoord (Bovend’Eert en Kummeling, 2010, p. 62; Van den Berg, 2006).

Bijlage VII. Minimale en maximale doorlooptijd

Tabel 6.1. Minimum en maximum per kabinetperiode

Kabinet	Min	Max	Range
Kok I	13	3430	3417
Kok II	32	7442	7410
Balkenende I	71	2317	2246
Balkenende II+III	7	7158	7151
Balkenende IV	7	2093	2086

Tabel 6.2. Minimum en maximum per zittingsperiode

Zittingsjaar	Min	Max	Range
1994-1995	13	1981	1968
1995-1996	22	3423	3401
1996-1997	16	2490	2474
1997-1998	19	3430	3411
1998-1999	37	6437	6400
1999-2000	40	1889	1849
2000-2001	50	3059	3009
2001-2002	32	7442	7410
2002-2003	23	3701	3678
2003-2004	7	1531	1524
2004-2005	28	2367	2339
2005-2006	12	7158	7146
2006-2007	40	4219	4179
2007-2008	47	2093	2046
2008-2009	7	1771	1746
2009-2010	53	1651	1598

Bijlage VIII. Resultaten politieke cyclus aanvaarding EK

Tabel 8.1. Bivariate OLS regressie voor de hypothese dat hoe later het wetsvoorstel in de politieke cyclus aangenomen wordt, des te sneller de doorlooptijd (N=2117).

	Y-variabele: doorlooptijd van wetgeving
X-variabele	
Politieke cyclus	5,888
	(8,445)
	[0,697]
Snijpunt	364,7
P-waarde	0,486
R^2	0,0002

..: slope
(..) standaarddeviatie
[..] t-waarde

Tabel 6.2 Bivariate OLS regressie voor de hypothese dat de doorlooptijd voor een in het eerste en vierde jaar aangenomen wetsvoorstel langer is dan die in het tweede en derde jaar (N=2286).

	Y-variabele: doorlooptijd van wetgeving
X-variabele	
Politieke cyclus	-18,662
	(18,811)
	[-0,992]
Snijpunt	390,107
P-waarde	0,321
R	0,0004

..: slope
(..) standaarddeviatie
[..] t-waarde

Bijlave IX. Departementen

7.1. Het aantal wetten per departement alsmede het gemiddelde en de mediaan van de doorlooptijd

	N	GM	Md
AZ	21	385	268
BuZa	85	452,7	310
BZK	265	335,3	242
Defensie	19	518,2	439
EZ	102	379,7	259
Financiën	281	246,7	174
Justitie	467	582,7	425
LNV	68	386,9	283
OCW	221	279,8	212
SZW	231	283	209
V&W	172	342,1	263,5
VROM	158	340,7	271
VWS	175	320,6	223
WVC	21	931,6	880

7.2. Het percentage wetten dat per ministerie binnen een bepaald aantal rondes de commissiefase heeft doorlopen in de Tweede Kamer

	v	Nota nav v (1)	Nv (2)	2e nv (3)
AZ	4,8%	90,5%	4,8%	0,0%
BuZa	3,5%	92,9%	3,5%	0,0%
BZK	13,2%	83,0%	3,8%	0,0%
Defensie	10,5%	84,2%	5,3%	0,0%
EZ	15,8%	70,3%	13,9%	0,0%
Financiën	8,2%	81,8%	8,9%	1,1%
Justitie	5,8%	85,2%	8,6%	0,4%
LNV	15,2%	75,8%	9,1%	0,0%
OCW	7,2%	86,9%	5,9%	0,0%
SZW	6,9%	84,4%	8,7%	0,0%
V&W	4,1%	89,5%	6,4%	0,0%
VROM	10,2%	84,7%	5,1%	0,0%
VWS	22,0%	72,3%	5,8%	0,0%

7.3. Verdeling soorten plenaire fase per departement in de Tweede Kamer

	Behandeling+stemming	Alleen behandeling	Alleen stemming	Geen behandeling en stemming
AZ	67,7%	9,5	0%	23,8%
BuZa	56,5%	4,7%	0%	38,8%
BZK	54,0%	5,7%	5,3%	35,1%
Defensie	42,1%	0%	5,3%	52,6%
EZ	49,0%	19,6%	5,9%	43,1%
Financiën	47,0%	7,8%	5,3%	39,9%
Justitie	44,5%	3,6%	4,3%	47,5%
LNV	45,6%	1,5%	5,9%	47,1%
OCW	61,5%	3,6%	5,0%	29,9%
SZW	62,8%	3,9%	5,2%	28,1%
V&W	44,2%	17,4%	7,6%	46,5%
VROM	46,2%	3,8%	6,3%	43,7%
VWS	49,1%	5,1%	2,3%	43,4%

7.4. Het percentage wetten dat per ministerie binnen een bepaald aantal rondes de commissiefase heeft doorlopen in de Eerste Kamer

	Direct ev	Direct v	vv-mva-ev	Nvv-nmva-ev	Mva/Nmva-v
AZ	23,8%	23,8%	42,9%	9,5%	0,0%
BuZa	61,2%	20,0%	10,6%	4,7%	3,5%
BZK	48,3%	14,3%	23,4%	10,2%	3,8%
Defensie	73,7%	10,5%	10,5%	5,3%	0,0%
EZ	61,8%	10,8%	11,8%	9,8%	5,9%
Financiën	53,9%	18,6%	16,8%	7,1%	3,6%
Justitie	36,5%	12,0%	30,0%	16,7%	4,7%
LNV	64,7%	4,4%	19,1%	10,3%	1,5%
OCW	51,1%	8,1%	26,2%	11,3%	3,2%
SZW	30,3%	9,5%	36,4%	18,6%	5,2%
V&W	75,6%	3,5%	15,1%	3,5%	2,3%
VROM	64,6%	3,2%	17,1%	13,9%	1,3%
VWS	54,9%	6,9%	21,7%	14,9%	1,7%

7.5. Soorten plenaire fase Eerste Kamer

	Behandeling+stemming	Alleen behandeling	Alleen stemming	Geen behandeling en stemming
AZ	19,0%	38,1%	0,0%	42,9%
BuZa	5,9%	30,6%	0,0%	63,5%
BZK	12,1%	27,9%	1,1%	58,9%
Defensie	5,3%	0,0%	0,0%	94,7%
EZ	3,9%	23,5%	0,0%	72,5%
Financiën	8,2%	31,0%	0,7%	60,1%
Justitie	7,9%	32,8%	0,4%	58,9%
LNV	8,8%	22,1%	1,5%	67,6%
OCW	9,0%	29,4%	0,0%	61,5%
SZW	13,9%	33,8%	0,0%	52,4%
V&W	7,6%	15,1%	0,0%	77,3%
VROM	4,4%	15,8%	0,6%	79,1%
VWS	12,0%	23,4%	0,0%	64,6%