

Review of the book *Onderhandelend wetgeven*

Eijlander, Ph.

Published in:
Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht

Publication date:
2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Eijlander, P. (2004). Review of the book *Onderhandelend wetgeven: Een proces van geven en nemen*, W.S.R. Stoter & N.J.H. Huls, 2003. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 16(3), 173-174.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BOEKBESPREKINGEN

Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen

W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls

Sdu, Den Haag 2003

Thematiek en conceptueel kader

De studie in opdracht van het Kenniscentrum Wetgeving van het Ministerie van Justitie naar het fenomeen onderhandelend wetgeven moet worden gezien tegen de achtergrond van de overgang van een zogenoemde bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding. De overheid is niet langer almachtig, maar steeds meer en vaker afhankelijk van maatschappelijke organisaties. Overheidsbestuur vindt plaats in een proces van overleg en onderhandeling binnen netwerken van relaties tussen en binnen de overheid enerzijds en particuliere organisaties, waarvan de activiteiten het belangencomplex in kwestie raken, anderzijds.

Over het verschijnsel onderhandelend bestuur was al eerder geschreven, vooral door de rechtssocioloog Hoekema.¹ De vraag is wat een onderhandelende aanpak specifiek voor wetgeving en wetgevingsjuristen betekent.

De auteurs baseren zich op de literatuur over onderhandelend bestuur en stellen bij hun onderzoek het begrip *interactiviteit* centraal. Wie kiest voor een interactieve aanpak in het wetgevingsproces? Welke vormen van interactiviteit zijn in de praktijk te onderscheiden? Welke onderwerpen en wetgevingsterreinen lenen zich voor een interactieve werkwijze? Wie participeren in dergelijke interactieve wetgevingstrajecten? En wat is de

verhouding van interactiviteit tot rechtsstatelijke waarborgen?

Wetgevingsjuristen aan het woord

De onderzoekers baseren zich op gesprekken met vier wetgevingsjuristen. Die gesprekken gaan over de rol die zij hebben vervuld en de werkwijze die is gevolgd bij wetgevingsprojecten waarvoor zij (ambtelijk) primair verantwoordelijkheid hebben gedragen.

De volgende vier wetgevingsprojecten waren de aanleiding voor de interviews: de Elektriciteitswet 1998 (Economische Zaken), de Tijdelijke wet vrachtverdeling Noord-Zuid-vervoer (Verkeer en Waterstaat), de herziening van het burgerlijk procesrecht (Justitie) en het Besluit glastuinbouw (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). De onderzoekers hebben de vier "trekkers" van deze projecten bevestigd op de gevolgde werkwijze, hun taakopvatting en de communicatie met de andere betrokken partijen. In het boek zijn gespreksverslagen van deze openbare en interactieve interviews opgenomen (Bijlage 4).

Typeringen van wetgevingsjuristen

De auteurs hebben – op basis van de gesprekken en bestudering van achtergrondinformatie – gepoogd om de vier wetgevingsjuristen te typeren. Daarbij hebben ze uiteraard het concept van het onderhandelend wetgeven in gedachten gehad.

Dit leidt tot de volgende vier typeringen van wetgevingsjuristen:

- De wetgever als *verbinder*: hij neemt zelf geen uitgesproken standpunt in, maar bemiddelt vooral tussen de betrokken belangen en partijen;

¹ Zie bijvoorbeeld Hoekema A.J. e.a., *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam 1998.

- De wetgever als *samenwerker*; hij denkt mee met andere betrokkenen en tracht de uiteenlopende wensen te vertalen in het wetsvoorstel;
- De wetgever als *deskundige*; hij is zelf erg inhoudelijk bezig met het onderwerp en heeft het voortouw;
- De wetgever als *strategisch steunzoeker*; hij tracht zijn eigen (juridisch) perspectief ook ingang te doen vinden bij de andere deelnemers aan het wetgevingsproces.

Bevindingen en aanbevelingen

Stoter en Huls concluderen dat de keuze voor interactiviteit in het wetgevingsproces door een van de partijen wordt gemaakt: de minister, de beleidsafdeling, de wetgevingsjurist of door belanghebbenden. Er zijn diverse momenten waarop de interactiviteit zich voordoet; variërend van erg vroeg in de departementale fase tot vlak voor de stemmingen in de Tweede Kamer. Ook de vormen van interactie lopen uiteen; van informatievoorziening tot vergaande bemoeienis van de sector met het ontwerp (coproductie). Verder blijkt dat interactie in de regel meer tijd kost dan aanvankelijk werd verondersteld.

De ruimte voor de wetgevingsjurist om zelf te onderhandelen wordt in hoge mate bepaald door de aard van het onderwerp en in het bijzonder door de politieke gevoeligheid. Bij veel politiek gewicht is de ruimte voor de jurist vaak gering en dus ook zijn mogelijkheden om de juridische kwaliteit te bewaken.

Een belangrijke bevinding is dat het draagvlak voor de wet kan toenemen door de interactie met de betrokken partijen. De schaduwzijde is echter dat de juridische wetgevingskwaliteit door het "proces van geven en nemen" onder druk kan komen te staan. Verder is er het gevaar van de dominantie van bepaalde sectorbelangen boven het algemeen belang.

Om te komen tot de organisatie van juridisch tegengewicht tegenover de politieke preferenties bevelen de auteurs aan om een zogenoemd legislatief beraad in te richten waarin wordt overlegd over de kansen en bedreigingen van onderhandelend wetgeven.

Ook zouden handhavingsinstanties en de Raad van State door hun advisering tegengas kunnen geven.

Commentaar

Het aardige van de studie van Stoter en Huls is dat ze wetgevingsjuristen zelf hun verhaal laten vertellen en daarmee uitgaan van de dagelijkse praktijk van de voorbereiding van wetsvoorstellen. Het boek is mede daardoor ook zeer goed leesbaar en ook voor onderwijsjuristen interessant.

Maar deze aanpak van het onderwerp betekent gelijk ook de zwakte van de studie. De bevindingen en aanbevelingen zijn slechts gebaseerd op vier projecten en daaraan gerelateerde interviews met de wetgevingsjurist en andere betrokken partijen. Om daarop een typering te baseren is nogal wankel.

Bovendien is het concept onderhandelend wetgeven naar mijn smaak onvoldoende scherp uitgewerkt. De auteurs kiezen voor bestudering van de interactie tussen de partijen in het wetgevingsproces. Maar dat is aanmerkelijk ruimer dan onderhandelen. Informatie uitwisselen is immers nog wat anders dan het uitruilen van belangen.

Over dit onderwerp zal al met al nog wel verder nagedacht moet worden.

Ph. Eijlander