



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Regelgeving door onderhandeling Een kleine bijdrage aan het bureaucratiseringsdebat

Koopmans, T.

Citation

Koopmans, T. (1991). Regelgeving door onderhandeling Een kleine bijdrage aan het
bureaucratiseringsdebat. In *Juridisch stippelwerk* (pp. 469-471). Deventer: Kluwer.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/25965>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/25965>

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

Redactionele kanttekeningen Regelgeving door onderhandeling

Een kleine bijdrage aan het bureaucratiseringsdebat

T. Koopmans, 'Regelgeving door onderhandeling Een kleine bijdrage aan het bureaucratiseringsdebat', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1988, pp. 153-155. [Juridisch Stippelwerk]

Het bureaucratiseringsdebat lijdt onder veelvuldig gebruik van het bepaalde lidwoord: er wordt zoveel gesproken over 'de' ambtenaren, 'de' vierde macht, 'de' bureaucratie. Kijkt men eens om zich heen, of let men op de empirische studies op dit terrein, vooral in de Amerikaanse en Franse literatuur, dan vindt men juist een veelheid van bureaucratieën aan het werk. Wat hen van elkaar onderscheidt is hun rolperceptie: elk van hen heeft een taak met betrekking tot een specifieke sector van overheidszorg, meent daarom in het geheel van het overheidsbeleid de specifieke belangen van deze sector te moeten behartigen en wordt op den duur ook verdediger van de specifieke ideeënwereld die daarbij aansluit. Men kan zelfs een stapje verder gaan en bij elk van hen een eigen waardensysteem ontdekken. De landbouwbureaucratie is in zo verre een heel ander soort organisatie dan de bureaucratieën die zich bezighouden met de gezondheidszorg, de defensie of de kunsten.

Wanneer belangrijke beslissingen door de centrale overheid moeten worden genomen, zijn er vrijwel altijd twee of meer van deze bureaucratieën bij betrokken. Besluitvorming wordt, onder die omstandigheden, meer en meer het resultaat van een onderhandelingsproces tussen deze ambtelijke organisaties. Dat resultaat is niet altijd het laatste woord, vooral niet in periodes waarin er sterke politieke leiding is; ook dan kan het echter alleen maar veranderd worden als die politieke leiding bereid is de prijs daarvoor te betalen in de vorm van intellectuele inspanning en bestuurlijke energie.

De besluitvorming in de Europese Gemeenschappen laat misschien het duidelijkst zien tot welk soort situatie deze ontwikkeling kan leiden. Belangrijke beslissingen zijn zelden Commissie-besluiten, het is dan meestal de Raad die verordeningen of richtlijnen moet vaststellen; hij doet dat in feite, behalve bij beheerskwesties, door te trachten tot overeenstemming te komen. Die overeenstemming moet formeel gezien bereikt worden door twaalf nationale ministers, maar de werkelijke gang van zaken toont meestal een heel ander beeld. Twaalf nationale standpunten moeten tot een gemeenschappelijke noemer worden teruggebracht, en als het om nieuwe problemen gaat is elk van die twaalf standpunten op zijn beurt het resultaat van een onderhandelingsproces tussen bureaucratieën op nationaal niveau. Het Brusselse besluitvormingsmechanisme heeft dan tot doel om daar een nieuw onderhandelingsproces aan toe te voegen. Er ontstaat als het ware een tweede onderhandelingsronde, die langzamer verloopt naarmate de eerste, nationale ronde meer moeite heeft gekost; de nationale onderhandelaars hebben dan weinig of geen wisselgeld op zak, zij krijgen moeilijkheden aan het thuisfront zodra ze iets van het moeizaam bereikte nationale compromis prijsgeven. Het trage verloop van de onderhandelingen in het kader van de Raad vindt daarin een groot deel van zijn verklaring: er is altijd wel één van de twaalf onderhandelingsdelegaties die om redenen van deze aard geen krimp kan geven. Soms wordt de zaak zelfs jarenlang van comité naar deskundigenpanel geschoven, en terug, zonder ooit tot een besluit te leiden, zelfs niet tot een nega-

tief besluit: de zaak blijft domweg hangen. Het Europese besluitvormingsproces heeft dan nog een extra-handicap doordat er meestal geen politieke leiding wordt gegeven (behalve in bepaalde periodes, bijv. toen de 'as' Schmidt-Giscard d'Estaing werkzaam was).

Belangrijke regelgeving in de Gemeenschappen komt zodoende meestal tot stand door een dubbel onderhandelingsproces. Dat is niet alleen een omslachtige manier van doen, het onttrekt zich bovendien aan alle openbaarheid. Controle wordt daardoor moeilijk. Dat is één van de aspecten van het 'democratische deficit' dat wel aan de Gemeenschappen wordt toegeschreven. Daar komt bij dat een aantal krachten die op nationaal niveau het bureaucratische overwicht kunnen tegengaan, moeite hebben zich op het Europese vlak te ontplooiën. De publieke opinie toont soms wel belangstelling voor Europese problemen, maar vrijwel nooit voor dezelfde: als in lidstaat A alle aandacht valt op de sluiting van staalfabrieken is men in lidstaat B alleen maar bezorgd over vis- of melkquotering, of over sancties tegen Iran of Zuid-Afrika, terwijl de media in lidstaat C op dat moment net helemaal in beslag genomen worden door zuiver nationale kwesties. Ook het Europese Parlement is niet uitgegroeid tot een echte 'countervailing power': zijn bevoegdheden zijn, behalve in begrotingszaken, beperkt, en het is ook in gebreke gebleven om een werkmethode te vinden die het in staat stelt greep te krijgen op Raadsbeslissingen.

Het ziet er niet naar uit dat deze situatie op korte termijn verandering zal ondergaan. Toen vorig jaar een mini-herziening van het EEG-Verdrag tot stand kwam, door de zogenaamde Europese Akte, bleef de werkwijze van de Raad buiten schot. Wel werd een bepaling ingevoegd die oorspronkelijk tot doel moet hebben gehad om de Commissie meer armslag te geven bij de gedelegeerde regelgeving; maar het resultaat is waarschijnlijk averechts, omdat de Raad, ter uitvoering van die bepaling, algemene regels moest stellen over de samenwerking van de Commissie met nationale deskundigen in raadgevende en beheerscomité's, en daarvan gebruik heeft gemaakt om de positie van die comité's te versterken (in communautair jargon heet dat het probleem van de 'comitologie'). Het ziet er dus eerder naar uit dat het dubbele onderhandelingsproces voortaan ook de totstandkoming van allerlei Commissie-besluiten zal gaan beheersen.

Deze ontwikkelingen hebben op twee manieren invloed op de positie van de rechterlijke macht. In de eerste plaats ontstaat bij de justitiabelen de neiging om de geldigheid van Gemeenschapsregelingen meer en meer aan het oordeel van de rechter te onderwerpen: verordeningen worden niet gezien als wetgeving die op enigerlei wijze democratisch gelegitimeerd is, maar als de resultante van onzichtbare bureaucratische krachten; de redenen waarom bepaalde oplossingen zijn gekozen blijken vaak pas tijdens het geding over de wettigheid. In de tweede plaats heeft het legislatieve immobilisme tot gevolg dat lastige juridische puzzels ontstaan die alleen door de rechter kunnen worden opgelost: er hadden bijv., volgens de toepasselijke voorschriften, dingen moeten gebeuren die niet zijn gebeurd, en het is dan dikwijls onduidelijk hoe de rechtstoestand daardoor geworden is. Voorlopig geachte schemertoestanden slepen zich soms langdurig voort.

Ook in dit opzicht dienen de ervaringen in de Gemeenschap als vergrootglas voor tendenties die ook op nationaal niveau waarneembaar zijn. De neiging om te pas en te onpas de geldigheid van regelgeving ter discussie te stellen is waarschijnlijk het duidelijkst in Frankrijk te vinden, waar de parlementaire oppositie sinds 1981 strijk en zet elk stuk wetgeving van een zeker belang aan het oordeel van de Conseil constitutionnel onderwerpt (soms met succes, trouwens). De moeilijkheden die de rechter door wetgevend immobilisme op zijn bord krijgt zijn ons ook in Nederland maar al te goed bekend:

werkstaking, abortus, euthanasie, gelijke behandeling van man en vrouw in de sociale verzekering, ouderlijke macht van ongehuwden, de lijst is lang. De rechter wordt de toevlucht van de burger als deze niet weet waar hij aan toe is, of als hij het gevoel krijgt niet meer te kunnen nagaan welke motieven er hebben bestaan voor regelgeving die hem lasten oplegt of mogelijkheden onthoudt. De bureaucrativering is voor een belangrijk deel (zij het niet alleen) debet aan het ontstaan van dit soort gevoelens.

Het is een stille bureaucrativering omdat het nog steeds net lijkt alsof personen en instellingen die daartoe gekozen of benoemd zijn de besluiten nemen die voor de burgerij van belang zijn; en juridisch gezien worden deze besluiten ook aan hen toegerekend. Als er iets belangrijks tot stand komt geven politici verklaringen af voor het parlement, op persconferenties of in radio- en televisieprogramma's. De ambtelijke coalities die de onderhandelingen hebben gevoerd blijven meestal buiten de publiciteit, al zullen zij misschien later wel ervoor zorgen dat elke poging om tot verandering van het eenmaal bereikte resultaat te komen in het zand loopt. Ook dat laten de Europese ervaringen dikwijls zien: de moeilijkheden die de gemeenschappelijke landbouwpolitiek oproept worden bijv. ondervangen door steeds gecompliceerdere regelingen, zonder dat de gekozen opzet zelf ooit ter discussie wordt gesteld. De regelgeving door onderhandeling leidt aldus tot een starheid die de met moeite verworven compromissen vrijwel onaantastbaar maakt.

Wordt dat straks de paradox van de 21e eeuw? Bijna alles gaat dan sneller, wij reizen met de TGV naar het hartje van Londen of Parijs, en met één druk op de knop weten wij wat de beursberichten uit Tokyo, of het weerbericht voor Agadir, ons te melden hebben; maar het proces van regelgeving dreigt door zijn eigen logheid tot stilstand te komen.

T.K.