



FORUM

SOCIALE GENESE VAN HET RECHT

FATMA CAPKURT - 12.08.2014

Winston Churchill zei ooit: “All the great things are simple, and many can be expressed in a single word: democracy, freedom and justice”. Maar wat betekent democratie eigenlijk? Vrij letterlijk genomen kan het worden verdeeld in demos (volk) en kratein (regeert): het volk regeert. In Nederland zijn de kernwaarden van onze democratie neergelegd in de Grondwet. Wat voor betekenis heeft de Grondwet echter, als men er zich in de praktijk toch niet aan houdt? En kunnen actoren uit de samenleving invloed uitoefenen op het recht? Tot enkele weken geleden was ik ervan overtuigd dat wetten tot stand komen op de wijze zoals dat is voorgelegd in de Grondwet. Hierin wordt kort, doch krachtig weergegeven dat wetten in formele zin gemaakt worden door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Veel vraagtekens had ik dan ook niet bij het lezen van dit artikel: het was voor mij, hoe beschamend dan ook, allemaal vrij evident.

Plotseling veranderde dit beeld tijdens het bijwonen van een college Rechtssociologie. Voor het eerst in mijn rechtenstudie werd de andere zijde van de medaille weergegeven, een zijde die veel interessanter en humaner is dan het rigide staatsrecht waar ik kennis mee heb gemaakt. Tijdens deze collegereeks rechtssociologie stond, in tegenstelling tot de gehele rechtenstudie, the law in action centraal. Want hoe zit het wetgevingsproces nu echt in elkaar? En op welke wijze kunnen belangenroepen uit de maatschappij invloed uitoefenen op het ambtelijke wetgevingsproces? Gaat het er daadwerkelijk zo democratisch aan toe zoals wordt omschreven en beoogd in de Grondwet? De jurist Munish Ramlal heeft hieromtrent een zeer interessante en lezenswaardige tekst geschreven. Ramlal heeft namelijk een unieke mogelijkheid aangeboden gekregen om empirisch wetgevingsonderzoek te verrichten op onze niet zo transparante ministeries. Ramlal laat stapsgewijs zien op welke wijze bepaalde belanghebbende partijen invloed kunnen uitoefenen op bestuurders van ministeries en soms zelfs vaste posities binnen overlegstructuren hebben. Deze belanghebbende partijen vormen de intimi van de ministeries en worden nauw betrokken in het proces van ambtelijke wetsvoorbereiding. Dit wordt geconcludeerd aan de hand van een driefasen-model. De eerste fase behelst de kiemfase waarin de minister een ruw idee voor een wetsvoorstel heeft. Dit voorstel is nog erg kwetsbaar en wordt derhalve enkel met de intimi van de minister besproken. Deze intimi vormen bijvoorbeeld grote lobbyende partijen met een zekere reputatie, personen uit de bestuurlijke topplaat van Nederland en partijen die het vertrouwen van de minister hebben gewonnen.

In de tweede fase, de coalitiefase, zijn de grote lijnen van het wetsvoorstel al bekend. De intimi spelen hier minder een rol omdat ze hun stempel al hebben kunnen drukken in de eerste fase. In de coalitiefase worden uitvoeringsorganisaties zoals de VNG betrokken bij het proces. Partijen zoals de consumentenbond worden buiten het proces gehouden omdat ze te rebels zouden zijn en er niet voor schromen om de pers erbij te halen. Het wordt op ministeries als heel normaal ervaren om op tactische wijze bepaalde belangengroepen buiten het proces te houden. Pas in de derde en daarmee ook de laatste fase vindt er brede consultatie plaats van alle belangengroepen. In deze fase zal een wetsvoorstel niet meer ingrijpend veranderen, wat erin resulteert dat tijdens de brede consultatie geen feitelijke invloed uitgeoefend kan worden.

Tijdens het wetgevingsproces zouden alle belangen, en boven alles het algemeen belang, moeten worden meegewogen. Ramlal laat zien dat *the law in the books* op essentiële punten afwijkt van *the law in action*. Dat het fenomeen lobbying, een proces waarbij de lobbyist druk uitoefent op beleidsmakers om het wetgevingsproces in de richting van een gewenst doel te leiden, bestaat is zowel politiek als juridisch geaccepteerd en levert geen gevaar voor de democratie op. Maar devorm van invloedsuitoefening die door Ramlal wordt omschreven kan niet meer worden gecategoriseerd als lobbying. In mijn optiek vindt hier “regulatory capture” plaats: de wetgever wordt gevoeliger voor de belangen van bijzondere belangenpartijen dan voor het algemeen belang. Kan nog wel worden gesproken van een democratisch wetgevingsproces op het moment dat *the old boys* zonder meer hun gang kunnen gaan? Door het onderzoek van Ramlal ben ik sterk gaan twijfelen aan de betekenis van [artikel 81 GW](#). Een tekort aan idealen heeft het staatsrecht niet. Het is naar mijn mening goed om te streven naar idealen. Tegelijkertijd dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat de ideële *law in the books* essentieel kan afwijken van *the law in action*. Ramlal laat in zijn stuk zien dat er vaak geen sprake is van een democratisch wetgevingsproces. Er kan namelijk niet worden gesproken van een democratisch wetgevingsproces als de boel in de kiemfase al wordt gegijzeld door personen uit de bestuurlijke toplaag van Nederland. Dit betekent niet dat artikel 81 GW zonder meer kan worden geschrapt uit de Grondwet, want uiteindelijk komen wetten in formele zin wel tot stand op de in artikel 81 GW voorgeschreven wijze. De kern van de problematiek is dat het proces dáárvoor, i.c. het ambtelijke wetgevingsproces, in onwenselijk sterke mate wordt beïnvloed door personen uit de bestuurlijke toplaag. Het zou het staatsrecht humaner maken te erkennen dat het wetgevingsproces bijvoorbeeld in een (onwenselijk) sterke mate wordt beïnvloed door bijzondere belangengroepen, hetgeen ertoe leidt dat het algemeen belang ondergesneeuwd raakt t.o.v. de bijzondere belangen van “the old boys network”. Het Nederlandse wetgevingsproces is goed, maar het proces kan verbeterd worden. Daarnaast kunnen er meer mechanismen in het proces worden gebouwd waardoor burgers meer betrokken kunnen worden en de invloed van de lobbypartijen aan banden kan worden gelegd. Zoals Winston Churchill prachtig heeft verwoord: “To improve is

to change: to be perfect is to change often”.