

Inleiding (dagvoorzitter) Staatsrechtconferentie 2005
Rechtsvorming en governance
MAH 12.12.2005

1. Welkom

Algemeen Welkom-scherf

Dames en heren, van harte welkom op de Staatsrechtconferentie 2005! De Universiteit Twente en in het bijzonder de leerstoelgroep Staats- en bestuursrecht heeft het genoeg u vandaag een programma voor te leggen, dat hopelijk gelegenheid biedt tot bezinning op enkele uitgangspunten van het staatsrecht. Daarnaast hopen wij dat deze dag bijdraagt tot het vervolgen of heropnemen van collegiale en vriendschappelijke contacten.

Elf jaar geleden mocht Twente voor het laatst deze conferentie verzorgen. Toen was de lokale politiek en daarmee de relatie tussen staatsrecht en politiek het centrale thema.

Ook vandaag willen wij over de grenzen van ons vakgebied kijken en daartoe is *Rechtsvorming en Governance* als onderwerp genomen, waarmee wij onze bescheiden missie gestalte willen geven.

Het doet ons groot genoeg dat u allen in het thema kennelijk een uitdaging heeft gezien en zich daarom naar onze Twentse Campus heeft begeven. Wij beseffen dat dit voor menigeen een flinke reis heeft betekend en wij hopen, mede daarom, dat uw verblijf in de diaspora van de rechtsgeleerdheid, een genoeglijk succes mag worden.

2. Thema

Voordat ik enkele huishoudelijke opmerkingen maak en het woord geef aan onze keynote-speakers, wil ik, in enkele woorden, toch iets meegeven van de idee achter ons thema.

Rechtsvorming en Governance

a. De term *Governance* mag zich in een zodanige populariteit verheugen dat het gebruik ervan wel moet leiden tot verschillen in definitie. Gebruik

van de term *Governance* in relatie tot rechtsvorming behoeft daarom enige toelichting.

In de aankondiging van deze conferentie spreken we over de ontwikkeling van *Government naar Governance* en over *Governance without government*.

Enge benadering: governance

Governance wordt hier, in de context van behartiging van publieke belangen, gebruikt in *enge* zin. Het gaat om een wijze van sturing of coördinatie die *contrast* met het beeld van een unicentrische, overheidshiërarchische aanpak.

Geen eenzijdige en centraal uitgeoefende sturing onder dwang, maar wisselwerking en misschien zelfs wederkerigheid in beleidsnetwerken van publieke en private actoren; pluricentrisch en iteratief en dat niet slechts binnen één niveau van publieke belangenbehartiging, maar tevens in wisselwerking tussen niveaus op het spectrum van nationaal (of misschien zelfs van lokaal) naar Europees en internationaal. Kortom, multi-actor en multi-level governance. Dit is wat ons betreft het perspectief van de uitdaging.

b. Ik veroorloof mij een wat frivole vergelijking om de vraag in beeld te brengen die dit *governance* perspectief in relatie tot rechtsvorming bij ons heeft opgeroepen.

Analogie: Voetbal

Nemen wij het *voetbalspel*. Binnen de daarvoor geldende spelregels zijn verschillende strategieën en speelwijzen mogelijk.

Dat begint al bij de variaties in opstelling; niet meer dan elf, maar minder mag en een doelman is niet verplicht. De speelwijze kan ook overigens oneindig variëren: verdedigend, aanvallend, mandekking, zonedekking, vleugelspel, enz. Dit alles binnen dezelfde spelregels.

Discussie is mogelijk over wat het doel van het spel is. 'Winnen' lijkt zich in de grootste aanhang te mogen verheugen, maar attractief, kunstzinnig of risicozoekend spel, of welke andere vorm die bezoekersaantallen, spelerssalarissen, beursnotering of regionale binding ten goede komt, kan ook als doel in aanmerking komen - al was het maar omdat je natuurlijk ook verliezers nodig hebt.

Belangrijk is dat speelstijlen kunnen leiden tot herziening van spelregels, omdat wordt besloten om nieuwe stijlen meer, of juist minder ruimte te gunnen. Zo is de buitenspelregel een voorbeeld van een regel die in

reactie op de wens van meer attractief voetbal is geïntroduceerd, terwijl de meer recente regel inzake het niet hinderen van de keeper is ingegeven door de wens een bepaalde speelwijze in te nemen.

Staatsrecht

c. Wat ons betreft verwijst *governance* in de uitdagende zin van een contrast met centrale overheidshierarchie, naar nieuwe stijlen van sturing die wellicht niet door de staatsrechtelijke spelregels worden verboden, maar wel de vraag oproepen of die spelregels en de doelen die daarmee worden nagestreefd, moeten worden herijkt. Herijkingsvragen zijn natuurlijk eigen aan het staatsrecht omdat dit immers, net als feitelijk bestaande statelijke rechtsordes, nooit 'af' is.

Dat zagen we in de 19^e eeuw bij de vraagstukken van ministeriële verantwoordelijkheid en de problematiek rond Meerenberg, maar ook, meer recent, bij het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van wetgeving, de regelgevende bevoegdheid van zbo's en de wenselijkheid van volksraadplegingen (consultatief of decisief).

In deze en vele andere voorbeelden is er zoiets als druk vanuit de praktijk van, bijvoorbeeld bestuurlijke, rechtsvorming, om de staatsrechtelijke spelregels aan te passen zodat nieuwe speelstijlen van rechtsvorming ruimte krijgen om te floreren of, daarentegen, juist worden ingetoomd – verboden van nieuwe stijlen zie je overigens niet gauw en dat is misschien wel het bewijs van een niet ongunstige staatsrechtelijke uitgangspositie.

Governance in ruime zin (m.i.v. government):

d. De term *Governance* kan tevens, maar nu als analytisch begrip, handzaam zijn bij het duiden van speelstijlen in het algemeen, dat wil zeggen oude en nieuwe, met *Government* als één van de vele basisvormen van *governance*. *Governance* heeft hier de neutrale betekenis van denkbeelden over arrangementen voor sturing en coördinatie, op het spectrum van overheidsinterventie enerzijds en maatschappelijke autonomie anderzijds.

Treib, Bähr en Falkner, hebben in een European Governance paper uit november van dit jaar, een inventarisatie gemaakt van verschillende vormen op dit spectrum, gedimensioneerd naar *politics* (verschillende soorten relaties tussen publieke en private actoren), *polity* (verschillende soorten regelstelsels – van vooral hybriden - tussen markt en hiërarchie)

en *policy* (de keuze van beleidsinstrumenten voor sturing). Het voert te ver om hierop nu in extenso in te gaan, maar ik wil u hun grafische samenvatting niet onthouden.

- Scan **pm**

<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>

p. 21

Voor deze conferentie hebben we aangesloten bij de benadering van Van Kersbergen en Van Waarden (uit 2001).

Governance in ruime zin (analytisch; m.i.v. government)

Daarin worden namelijk enkele verschuivingen in sturingsarrangementen, of speelstijlen, de zogenoemde '*shifts in governance*', geanalyseerd.

Op het scherm ziet u een aantal van die shifts. Vandaag sluiten wij aan bij dit idee van shifts door de ontstane speelstijlen in een drietal vormen van *governance* te onderzoeken op de druk die zij uitoefenen op de vigerende staatsrechtelijke spelregels voor rechtsvorming:

Rechtsvorming en Governance

Dit zijn:

- de verschuiving waarbij ingrijpende bevoegdheden in handen worden gelegd van niet- of anderszins dan gebruikelijk politiek verantwoordelijke organen ('*agencies*');
- de verschuiving waarbij rechters ('*courts*') zozeer kunnen ingrijpen in daden van wetgeving en bestuur, dat de vraag rijst welke betekenis nog toekomt aan het democratisch en bestuurlijk postulaat;
- (en) de verschuiving waarbij de waarborging van publiekrechtelijke belangen privaatrechtelijk wordt geregeld of wordt overgelaten aan vormen van zelfregulering ('*regulation*').

In deze verschuivingen ontstaat extra dynamiek doordat zij zich voltrekken binnen een proces van internationalisering van het recht en van rechtsvorming. Dat proces wordt zelf natuurlijk ook weer gestuurd door opvattingen over '*good governance*', die niet noodzakelijk sporen met nationale opvattingen daarover. Dit vergroot dan weer de spanning met bestaand nationaal staatsrecht.

Kort en goed, wij hopen dat we vandaag meer helderheid kunnen verwerven over de geschiktheid van onze staatsrechtelijke spelregels voor rechtsvorming in het perspectief van deze drie shifts in *governance*.

3. Huishoudelijk

'Huishoudelijk'

Tot zover iets meer over onze ideeën en aspiraties bij het thema van vandaag. Aanstonds geef ik graag het woord aan onze beide keynote speakers, prof. Michiel Scheltema en prof. Philip Eijlander, opdat wij later vandaag extra gescherpt de debatten in de workshops kunnen gaan voeren.

Deze workshops en het afsluitend plenair debat vinden plaats op deze locatie, na de lunch, die wordt aangeboden in de Faculty Club. De Faculty Club is ook de locatie waar we aan het slot van deze dag onze borrel hebben gepland.

U begrijpt, we willen u graag iets van de Campus tonen, maar mede gelet op de weersomstandigheden hebben we gemeend het aantal bewegingen buiten dit gebouw niet te moeten overdrijven.

Keynotes

Dan geef ik nu graag het woord aan

- Prof. mr.dr Michiel Scheltema (Vz. Programmaraad HiilL)
 - *“Staatsrecht zonder staat”*
- Prof. mr.dr. Philip Eijlander (hoogleraar rechtswetenschappen KUB)
 - *“Rechtsvorming en Governance: een identiteitscrisis in het staatsrecht?”*

4. Afsluiting dag

Keynotes

Prof. Luc Verhey kon tot zijn spijt niet aanwezig zijn. Op zijn verzoek kondig ik reeds de volgende Staatsrechtconferentie aan.

Deze wordt gehouden op 15 december 2006 in Maastricht
Onderwerp: Het parlement

Achtergrond: veel gemopper over het parlement, maar weinig wetenschappelijk debat. Staatsrechtelijke positie bekijken vanuit een Europees/rechtsvergelijkend perspectief.

Opzet: pre-adviezen, parallele workshops en een buitenlandse spreker.

Figure 1: Existing Conceptions of Modes of Governance

