

hoe sterk het verweven is met bestaande machtsverhoudingen. Wanneer zo'n adviesorgaan ook nog echte bevoegdheden krijgt, krijgt het probleem m.i. extra gewicht.

4.3.3 De controle op het werk van zelfstandige bestuursorganen

Op zich zelf zag men met de inleiders wel mogelijkheden om de bestaande, slechts ten dele functionerende, parlementaire controle op allerlei uitvoeringshandelingen te vervangen door een stelsel van financiële controle, een ombudsman en toezicht door de rechter. Laatstgenoemde kan beter toetsen, omdat de algemene beleidslijn door de regering in een amvb is neergelegd. Of de regering tevens het recht van schorsing en vernietiging moet hebben, is een vraag die alleen ten dele in zijn algemeenheid kan worden beantwoord. Het zou dubbel werk betekenen ten aanzien van de rechtmatigheidstoetsing van de rechter.

Daarnaast is van belang dat het soms gewenst is dat zulk een zelfstandig bestuursorgaan vrij is van regeringsingrijpen, omdat de regering ook partij, belanghebbende bij, of onderwerp van beleid is. Te denken valt aan de door de Commissie bescherming persoonlijke levenssfeer voorgestelde registratiekamer die ook de privacy ten aanzien van automatische informatieverwerking door de rijksoverheid moet bewaken.

4.3.4 De invoeringsstrategie

Scheltema wees er op dat er in Nederland al enkele bestuursorganen zijn – o.a. de zeventig geïncorporeerde organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Wat vooral nodig is, is een duidelijk algemeen beleid dat dit instituut een ruimere kans geeft. Koopmans was meer voor een pragmatisch casuïstische houding.

5 Slotconclusie

Het bijzondere van de vraag, welke uitgangspunten bij de organisatie van het overheidsbestel te kiezen zijn, is, dat zij én erg concreet is én veel principiële vragen oproept. De vraag ligt in het spanningsveld van het ambtelijk-organisatorische, de politieke standpuntbepaling én de wetenschap. Symposia, die deze drie gedachtensferen bijeen wil brengen, zijn derhalve sowieso welkom.

Gezegd kan worden dat van een werkelijke dialoog tussen ambtenaren, politici en wetenschappers bij zulke vrij toegankelijke, relatief massale congressen te weinig terecht komt. Het lijkt mij dat het probleem vooral ligt bij de overheidsfunctionarissen waartoe ik ook de vele bij adviesorganen werkzame personen reken. Vooral zij waren uiteraard flink vertegenwoordigd. Velen voelen er weinig voor om het achterste van hun tong te laten zien en de fijne kneepjes van het bestuurlijk spel voor zulk een gezelschap uit te leggen.

Meer besloten, kleinere bijeenkomsten zijn wellicht effectiever, met alle andere nadelen van dien. Het blijft moeizaam om bruggen te slaan tussen wetenschappers die zich, veelal noodgedwongen, over allerlei zaken in abstract-theoretische termen moeten uitdrukken en 'overheidsdienaren' die dikwijls te weinig tijd hebben allerlei onderwerpen dóór te denken en wier praktijkervaring onvoldoende wetenschappelijk wordt verwerkt. Doch dienaangaande kan de WRR moeilijk een verwijt worden gemaakt!

Ingekomen reactie:

Gemeenten, AROB-bezwaar en advies

Mr. L. E. M. Klinkers

Deze bijdrage is een reactie op een onderdeel uit het artikel van prof. mr. J. G. Steenbeek, getiteld 'Gemeenten en AROB-bezwaar' in Bestuurswetenschappen, 1977, nr. 5, blz. 305 - 307.

Ter oriëntering het volgende. Steenbeek legt op blz. 306 uit, dat men bedenkingen kan hebben tegen het overdragen van de bevoegdheid aan een commissie (ex artikel 14, lid 3 Wet-AROB) om te beslissen op een bezwaarschrift. Vervolgens zegt hij: 'Tegen een advies door een commissie bestaat bovenbedoeld bezwaar natuurlijk niet, omdat dan de verantwoordelijkheid voor de beslissing niet wordt verlegd' (curs. LK).

Het is de vraag of deze uitspraak in alle adviesomstandigheden kan worden volgehouden. Sinds het amendement-Troelstra op de Grondwet 1922, en het daaruit voortgevloeide huidige artikel 87,¹ is er in strikt juridische zin weinig of geen aandacht geschonken aan de juridische implicaties van het 'advies in besluitvormingsprocessen van openbaar bestuur'. G. A. van Poelje heeft wel nog eens de waarschuwendende vinger geheven,² maar het lijkt toch de verdienste van een niet-jurist – prof. dr. G. H. Scholten³ – dat sinds kort meer systematisch deze problematiek wordt geanalyseerd, recentelijk resulterende in de rapporten 11 en 12 van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid inzake de externe adviesorganen van de centrale overheid.⁴

We weten nu dat men aan het advies ten minste vijf functies kan toekennen:

- Ten eerste de informatiefunctie: het advies dient om het aspiratieniveau van de beleidsverantwoordelijke te verhogen om deze in staat te stellen betere beslissingen te nemen. Deze functie is de meest oorspronkelijke en neutrale: bijbedoelingen zijn hier niet aan de orde.
- Ten tweede de legitimatiefunctie: de beleidsverantwoordelijke vraagt een advies aan deskundigen of aan vertegenwoordigers van een belangengroep, neemt een besluit met inachtneming van het advies en kan zich aldus tegenover anderen (soms hogere beleidsvoerders) gelegitimeerd weten.
- Ten derde de ijskastfunctie: de beleidsverantwoordelijke vraagt een advies omdat het hem niet van pas komt nú te besluiten; adviserende kost tijd en op deze manier kan hij het nemen van een besluit een tijdje uitstellen.
- Ten vierde de inkapselingsfunctie: men vraagt het advies aan de criticus en snoert hem aldus de mond.

1. Zie dr. F. J. A. Huart, *Grondwetsherziening 1977 en 1922* (1925), blz. 120 e.v.

2. Zie bijvoorbeeld Bestuurswetenschappen 1955, *Commissie en raden*, blz. 343 - 353 en blz. 399 - 400.

3. Mede naar aanleiding van zijn dissertatie *De Sociaal-economische raad en de ministeriële verantwoordelijkheid* (1968) en *Politisering en het krakende radenwerk*, in: *Politisering van het openbaar bestuur*, Congresuitgave Vereniging voor bestuurskunde, IBW 1974, blz. 109.

4. Staatsuitgeverij, resp. 1976 en 1977.

— Ten slotte de functie waar het in dit verband met name om gaat, de afschuif functie: dit is een extreme en negatieve variant van de legitimatiefunctie; de beleidsverantwoordelijke gebruikt het advies om zich aan zijn verantwoordelijkheid te onttrekken door zich achter het advies van de deskundige of de belangengroep te verschuilen.

Bij hantering van het advies in laatstgenoemde functie wordt het beleid materieel gevoerd — en de beslissing feitelijk genomen — door de adviseur. Op de geciteerde zin van Steenbeek dient men dus tenminste één uitzondering te maken, tenzij men er op wijst dat ook in zo'n adviesomstandigheid de formele verantwoordelijkheid niet verlegd wordt maar hoe dan ook bij de beleidsverantwoordelijke blijft. Als men die denkwijze aanhangt loopt men echter het gevaar een afstand te creëren tussen maatschappelijke werkelijkheid en recht.

Beleidsvoerders die in AROB-aangelegenheden aan een commissie advies vragen ter zake van een ingediend bezwaarschrift, met het oogmerk zich achter dat advies te verschuilen, verleggen zeker wel — althans *de facto* — de verantwoordelijkheid voor de te nemen beslissing.

In dat perspectief lijkt het wellicht gerechtvaardigd er voor te pleiten dat de Afdeling rechtspraak haar onderzoek in voorkomende gevallen mede uitstrekt tot de vraag naar de aard van het gebruik van het advies: is het aangewend met een informatief doel, en dus om — geheel binnen de strekking van juist dit gedeelte van de Wet-AROB — een betere beslissing te kunnen nemen, dan wel om de verantwoordelijkheid voor de beslissing te verleggen?

Naschrift van prof. mr. J. G. Steenbeek

Het doet mij genoegen dat Klinkers in de pen geklommen is. Hij wijst er op dat het ene advies het andere niet is. Daarin heeft hij ongetwijfeld gelijk en hij signaleert dan ook terecht dat ik mij wat dat aangaat ongenueanceerd heb uitgedrukt. Ik heb mij inderdaad vrij formeel opgesteld door simpel er van uit te gaan dat een advies niet een beslissing vervangt. Binnen het aan de orde gestelde wat uitdagende kader meende ik met deze opstelling te kunnen volstaan en dat heeft kennelijk gewerkt.

Met adviezen weten wij in juridische zin vaak minder goed raad. Materieel is een advies vaak doorslaggevend. Men bedenke in dit verband hoeveel gewicht vaak wordt gehecht aan de representatie in bepaalde adviesorganen. Toch wordt bij mijn weten nergens uitdrukkelijk een beroep tegen een advies opengesteld. Wel is er enige verwantschap met de procedure van het contrair gaan tegen een advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, maar ook niet meer dan dat. Een andere vorm waarin een advies in de sfeer van administratief beroep wordt getrokken is bijv. die waarbij wel beroep tegen een beschikking wordt opengesteld als die beschikking afwijkt van het advies en slechts ten dele als zij overeenstemt met het advies (zie art. 34, lid 1, onder b, Vreemdelingenwet), of waarbij wél beroep (verzet) mogelijk is als het advies niet op eenstemmigheid berust, en niet mogelijk is als het advies zulks wel deed en ten hoogste één lid van de adviescommissie niet aanwezig was en de vordering in overeenstemming met dat advies was (zie art. 8, lid 4, Woonruimtwet 1947).

Het College van beroep voor het bedrijfsleven heeft eens gestaan voor de noodzaak de juridische waarde van een advies van de SER tot instelling van een bedrijfslichaam te evalueren; het college verwierp daarbij — zij het niet absoluut — de mogelijkheid van beroep tegen zulk een advies om de reden dat door een advies geen belangen worden getroffen (7-1-1957, SEW blz. 53; zie ook VerLoren van Themaat, SEW 1957, blz. 305-306).

Al zijn wij dan nog lang niet uitgekeken op de juridische merites van het verschijnsel advies, het staat wel vast dat het advies in juridische zin niet gelijk staat met de daarmee al dan niet in overeenstemming zijnde beslissing. Met dat verschil voor

ogen heb ik het punt aan de orde gesteld. Ik ga er daarbij van uit dat bij de Wet-AROB dit onderscheid ook scherp gehanteerd moet worden. Zou het zo zijn dat de adviescommissie in feite door het beleidsorgaan wordt gebruikt om, onder de verantwoordelijkheid uit te komen, dan is er iets mis. De heroverweging die de Wet-AROB aan het bezwaarschrift verbindt moet serieus worden genomen. Figuren of toepassing die daaraan afbreuk doen dienen door de Afdeling rechtspraak te worden herkend als blijken van onzorgvuldigheid o.i.d. bij de behandeling van het bezwaarschrift.