

TUSSEN OERWOUD EN WOESTIJN

Maarten De Boeck & Meriëlle de Zwart

Sinds jaar en dag laat de (centrale) overheid zich bij het opstellen van wetgeving en het uitvoeren van beleid adviseren door externe deskundigen (zie – kritisch – Beenakker, AA20190972). Dergelijke deskundigenadviezen kennen verschillende verschijningsvormen. Denk bijvoorbeeld aan preadviezen van (juristen)verenigingen en aan internetconsultaties. Een deskundigenadvies kan echter ook een meer formele vorm aannemen, bijvoorbeeld wanneer het afkomstig is van een ‘vast adviescollege’ in de zin van artikel 79 Grondwet jo. artikel 4 Kaderwet adviescolleges. Om dergelijke adviescolleges – specifiek de met juridische adviestaken belaste adviescolleges – is het ons in dit redactioneel te doen.

Nog niet zo lang geleden, in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, leidde het grote aantal adviesorganen tot discussie in staats- en bestuursrechtelijk Nederland. De ‘wildgroei’ in het ‘oerwoud’ aan adviesorganen moest nodig worden gesnoeid ter bevordering van de transparantie en democratische legitimatie in overheidsadvisering (zie onder meer Postma & Schrijvers, AA19950699 en Prinsen, AA19970035). Om die reden ging het toenmalige adviesstelsel op 3 juli 1996 met de zogenoemde ‘Woestijnwet’ (*Stb.* 1996, 377) geheel op de schop. De Woestijnwet heeft vrijwel alle, ongeveer 150, externe adviesorganen opgeheven, terwijl de Kaderwet adviescolleges (*Stb.* 1996, 378) de ruimte bood voor een overzichtelijk aantal nieuwe adviescolleges. Sindsdien kent Nederland een betrekkelijk overzichtelijk stelsel van circa 30 tot 40 formele, externe organen die de overheid (on)gevraagd adviseren over regelgeving en beleid. De ‘ad-hoc-commissies’, die niet onder de Kaderwet adviescolleges vallen en veelal adviseren over specifieke uitvoeringsaangelegenheden, laten wij dan buiten beschouwing.

De adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges kunnen worden onderverdeeld in (i) vaste adviescolleges met een ‘strategisch’ of ‘technisch-specialistisch’ karakter en (ii) tijdelijke of (iii) eenmalige adviescolleges (zie nader Prinsen 2020, in: *Instituten van de staat*, § 18.4). Onder de vaste, technisch-specialistische adviescolleges vallen onder meer vier commissies – verwarrend genoeg niet ‘colleges’ – die de regering en de Staten-Generaal adviseren over wetgeving op het terrein van concrete rechtsgebieden. Deze commissies vinden hun grondslag in de Wet adviesstelsel Justitie (*Stb.* 1997, 323) en adviseren over het vennootschapsrecht, burgerlijk procesrecht, auteursrecht en insolventierecht.

De vier commissies zien op belangrijke rechtsgebieden en het komt de kwaliteit van wetgeving onzes inziens ten goede dat de wetgever zich door vaste adviescolleges laat bijstaan, omdat advies de mogelijkheid biedt tot het betrekken van onafhankelijke externe perspectieven (zie Van Rooij & Van den Tweel, *Rege/Maat* 2023, afl. 1, p. 3). Juist daarom roept het voorgaande bij ons de vraag op waarom slechts voor deze rechtsgebieden vaste adviescolleges in het leven zijn geroepen. Waarom geen vaste commissie vermogensrecht (vgl. Verdaas, *NTBR* 2010/47) of een Unierechtelijke commissie voor implementatievraagstukken (vgl. Krans, *NTBR* 2014/15)? Of wat te denken van een commissie voor het bijzondere-overeenkomstenrecht, zoals het huurrecht of het arbeidsrecht? Onze suggesties verraden ons als civilisten, maar uiteraard spelen dezelfde vragen buiten het civiele recht (zie voor een bestuursrechtelijk pleidooi De Poorter, AA20180870).

Uit verschillende memories van toelichting bij de instelling van de vier bestaande commissies destilleren wij vier omstandigheden die kennelijk een rol spelen bij het instellingsbesluit (zie onder meer *Kamerstukken II* 1995/96, 24881, nr. 3, p. 3-4): (i) bewezen nut van (soortgelijke) commissies; (ii) praktische relevantie (denk aan modernisering van het betreffende rechtsgebied); (iii) complexiteit van het rechtsgebied; en (iv) europeanisering van het rechtsgebied. Deze omstandigheden kunnen naar ons idee echter evenzeer voor andere rechtsgebieden gelden en bieden daarom geen bevredigend antwoord op de vraag waarom voor deze rechtsgebieden wel en voor andere rechtsgebieden geen vast adviescollege bestaat. Wij begrijpen dat niet elk rechtsgebied een vast adviescollege behoeft. We moeten niet terugkeren naar het oerwoud aan adviesorganen. Toch vragen wij ons af of er geen middenweg is – tussen oerwoud en woestijn. Te denken valt aan een adviesstelsel waarbij bepaalde te identificeren ‘kernrechtsgebieden’ in een adviescollege worden vertegenwoordigd. Op die manier blijft het adviesstelsel overzichtelijk en transparant, terwijl de wetgever zich toegeed kan doen aan deskundig advies met betrekking tot de belangrijkste rechtsgebieden.