

Partner in beleid

Een product binnen het Programma Vernieuwing
Rijksdienst

Datum

22 maart 2010

Rapport Programma Versterking Juridische Functie Rijk

Colofon

Afzendgegevens

Directeuren Wetgeving en Juridische Zaken

Contactpersoon

*Secretariaat Programma Versterking Juridische
Functie Rijk*

070 370 71 06
070 370 75 29
m.tj.bouwes@minjus.nl

Inhoudsopgave

Colofon - 3

Hoofdstuk 1 Inleiding - 8

- 1.1 Vernieuwing Rijksdienst - 8
- 1.2 Versterking juridische functie - 8
- 1.3 Inzetten op samenwerking en professionaliteit - 9
- 1.4 Leeswijzer bij deze eindrapportage - 9

Hoofdstuk 2 Huidige juridische functie - 10

- 2.1 Hoofdelementen goede juridische functie - 10
- 2.2 Verworvenheden bij de start van het PVJFR - 10
- 2.3 Kan het nóg beter? - 12

Hoofdstuk 3 Resultaten en conclusies - 14

- 3.1 De organisatie van het programma - 14
- 3.2 Kwaliteit van de inbreng (conclusies) - 14
- 3.3 Ruimte om inbreng te leveren (conclusies) - 18

Hoofdstuk 4 Vervolg: een nieuwe juridische functie van de Rijksoverheid - 23

DEEL 1

EINDRAPPORT

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Vernieuwing Rijksdienst

Het streven naar een slagvaardige en verbindende overheid die een bondgenoot is voor burgers en een dienstbare publieke sector is één van de zes pijlers van het kabinetsbeleid. Om dit doel te bereiken is een ambitieus en ingrijpend programma opgesteld: het "Programma Vernieuwing Rijksdienst" (PVRD). Dit programma beoogt te komen tot een meer compacte Rijksdienst die efficiënter en beter werkt. De Rijksdienst zou meer in staat moeten zijn om over de grenzen van beleidsvelden heen maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. De kwaliteit van zowel de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de handhaving moet verder worden verhoogd. Dit vergroot de doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid en leidt tot minder fouten en bezwaarprocedures.

1.2 Versterking juridische functie

De door PVRD beoogde slagvaardigheid, betrouwbaarheid en verbindende kracht van de overheid worden in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van haar juridisch handelen en besturen. Aan een juridische dienst die onder de maat presteert of onvoldoende wordt betrokken, zijn grote risico's verbonden. Maatregelen die niet uitvoerbaar blijken te zijn of contrair aan Europese regels, doen afbreuk aan het beleid. De overheid kan alleen slagvaardig, betrouwbaar en verbindend handelen als zij dit binnen de kaders van het recht doet. Dit is een essentieel kenmerk van een rechtsstaat.

De toenemende individualisering, internationalisering en complexiteit van de maatschappij doen het belang van een hoogwaardige juridische functie van de Rijksoverheid alleen maar verder toenemen. Met het oog hierop heeft het kabinet in 2006 voor de derde keer een visitatiecommissie ingesteld met als opdracht de kwaliteit van de juridische functie van het Rijk te onderzoeken op basis van zelfevaluaties. De bevindingen van deze Visitatiecommissie "Juridische functie en Wetgeving" (de commissie Hoekstra) zijn neergelegd in het rapport "Met recht verbonden". Het kabinet heeft aangekondigd de aanbevelingen van het rapport in concrete maatregelen te zullen omzetten. Het Programma Versterking Juridische Functie Rijk (PVJFR), dat onderdeel uitmaakt van het PVRD, strekt daartoe. In het PVJFR werken we als directeuren juridische zaken en wetgeving van alle ministeries en de Raad van State samen. In deze eindrapportage schetsen we een juridische functie die toekomstbestendig is en berekend is op de taken waar zij binnen het overheidsapparaat voor staat.

1.3 Inzetten op samenwerking en professionaliteit

De ontkokering van en intensivering van samenwerking binnen de rijksdienst, zowel binnen de departementen als tussen de departementen, is een belangrijk doel van het programma. We moeten streven naar een juridische functie van de Rijksoverheid die gebaseerd is op steeds verdergaande samenwerking tussen de juridische functie en verschillende andere onderdelen van departementen en tussen de juridische diensten van de verschillende departementen. De overheid moet voor de huidige, maar ook de toekomstige juristen een aantrekkelijke werkgever zijn. Dat vergt een goede aansluiting tussen universiteit en de overheid. Zoals uit dit rapport zal blijken hebben we deze ontwikkeling, lopende het programma al in belangrijke mate in gang gezet. Maar we zijn er nog niet. De structuur- én cultuurverandering die nodig is om de samenwerking en de professionaliteit van de medewerkers met name binnen de departementen daadwerkelijk op een hoger plan te krijgen, vergt continue aandacht en inspanning. De eerste lakmoesproef in 2010 wordt de heroverwegingsoperatie. Als het aankomt op fundamentele ingrepen wordt de vraag naar de instrumentering en juridische houdbaarheid alleen maar pregnanter.

1.4 Leeswijzer bij deze eindrapportage

Dit rapport gaat eerst in op de hoofdelementen van een goede juridische functie. Daarbij zal antwoord worden gegeven op de vraag waar we op dit moment staan en welke hoofdlijnen we voor de toekomst zien. Daarna zullen we in hoofdstuk 2 de specifieke bevindingen op de deelterreinen van het programma presenteren. Ten slotte zal in hoofdstuk 3 worden aangegeven wat de resultaten zijn van het programma tot nu toe en wat nog nodig is voor uitvoering van de conclusies van het programma. Over een viertal onderwerpen (het ontwikkelde kwaliteitssysteem voor de juridische functie, de organisatorische vormgeving van de juridische functie, het bevorderen van de samenwerking in wetgevingsprojecten en de Europese dimensie) zijn aparte deelrapportages opgesteld (zie Deel 2 van dit rapport) die ten grondslag hebben gelegen aan een belangrijk deel van de conclusies in deze eindrapportage.

Hoofdstuk 2 Huidige juridische functie

2.1 Hoofdelementen goede juridische functie

De taken van de juridische functie van de overheid bestaan voornamelijk uit het formuleren van de juridische kaders waarbinnen de overheid handelt en bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen. Vooral op de tweede taak staat in de praktijk vaak grote druk: enerzijds werkt de juridische dienst mee aan het realiseren van beleidsdoelen (de kansen van het recht), anderzijds moet de juridische dienst de juridische risico's voor beleidsmakers, beslissers en vooral bewindslieden minimaliseren (de kaders van het recht). Dit stelt hoge eisen aan de creativiteit. Juristen moeten op een zodanig tijdstip worden ingeschakeld dat zij met hun creatieve oplossingen kunnen bijdragen aan instrumentering van beleid.

Daarmee komen we op de hoofdelementen van een goede juridische functie:

- de kwaliteit van de inbreng, en
- de ruimte om deze inbreng te leveren.

Deze elementen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Als er een hoge kwaliteit wordt geboden, zal de ruimte om inbreng te leveren groot zijn (de jurist als "partner in beleid"). En als er voldoende ruimte is om (vroegtijdig) inbreng te leveren, dan kan de kwaliteit van die inbreng ook hoger liggen (mogelijkheid om dienstbaar te zijn aan de beleidsintenties door dwarsverbanden aan te tonen, procesondersteuning te bieden en alternatieven aan te dragen).

2.2 Verworvenheden bij de start van het PVJFR

Kwaliteit van de inbreng

Om kwaliteit te leveren zijn goede mensen nodig. We hebben de afgelopen jaren veel gedaan om de professionaliteit en deskundigheid van de medewerkers en leidinggevenden op een hoog niveau te brengen en te houden. Zo is in 2000 het Kenniscentrum Wetgeving opgericht. Het centrum brengt wetgevingsjuristen bij elkaar via een website, interdepartementale projecten, kenniskringen en de Dag van de Wetgeving. Daarnaast ontwikkelt het centrum instrumenten die het wetgevende werk ondersteunen en verricht het onderzoek naar wetgevingsgerelateerde onderwerpen. In 2001 is voorts de Academie voor Wetgeving opgericht. Deze Academie biedt een postdoctorale opleiding aan van

twee jaar waarin per week anderhalve dag beschikbaar is voor opleiding en drieënhalve dag voor werkzaamheden in de zendende organisatie. De academie biedt ook opleidingen voor zittende wetgevingsjuristen aan. De academie is zeer succesvol gebleken door de impuls die de opleiding heeft gegeven aan de verdere professionalisering van het vak van wetgevingsjurist. Het profiel van de wetgevingsjurist is "op de kaart gezet". De Rijksoverheid heeft daardoor een betere concurrentiepositie (ten opzichte van de advocatuur en het bedrijfsleven) op de arbeidsmarkt voor juristen.

Sinds 2007 stemmen we als directeuren wetgeving en juridische zaken elk kwartaal interdepartementaal af over het detacheren van medewerkers bij een ander departement of de Raad van State. Doelen zijn verbreding, flexibilisering, ontschotting, werken aan één Rijksdienst en verdergaande professionalisering van zowel de juristen als hun organisaties. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ondersteunt dit Juridisch Mobiliteitsnetwerk. Inmiddels zijn op basis van dit initiatief zo'n 40 juristen mobiel geworden waarvan ongeveer de helft na de detachering bij het andere departement is ingestroomd.

Ruimte om inbreng te leveren

Samenwerking en ruimte voor de juridische inbreng zijn intradepartementaal nodig in de fase van besluit- en beleidsvorming. Het gaat dan vooral om het contact tussen de juridische dienst en de beleidsdirecties. De juridische functie is daarbij, evenals de financiële functie, van groot belang. Goed beleid kan immers niet zonder gedegen financiële én juridische fundamenten. Er is dus sprake van twee basisvoorwaarden voor elk beleidsvoorstel, die zich laten vertalen in de vragen: hebben we de financiële middelen en hoe kan het het beste juridisch vorm worden gegeven? Indien de leidinggevenden zich op elk niveau van besluitvorming afvragen of aan die twee basisvoorwaarden wordt voldaan, is al veel gewonnen. Natuurlijk mag van juristen een creatieve en pro-actieve instelling worden verwacht.

Maar ook is er vaak sprake van noodzakelijke interdepartementale samenwerking, met name als het gaat om voorbereiding van complexe wetgeving. Dan gaat het met name om samenwerking tussen juristen onderling.

Op beide punten hebben we verbeteringen bereikt:

1. Bij de intradepartementale samenwerking kunnen we wijzen op het gebruik van startnota's voor wetgevingsprojecten en wetgevingsprotocollen door verschillende departementen. De juridische dienst, de beleidsdirectie(s) en de uitvoeringsinstanties denken hierdoor in een vroeg stadium gezamenlijk na over nut, noodzaak, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en andere belangrijke aspecten van regelgeving. Om dit nog te versterken hebben we de afgelopen tijd gewerkt aan het integraal afwegingskader beleid en regelgeving. Dit kader is bedoeld om de wisselwerking tussen beleid, regelgeving en uitvoering gestructureerd te laten verlopen en alle relevante vragen op het juiste moment aan de orde te laten komen. Dit afwegingskader heeft bovendien het aantal verplichte toetsen bij de voorbereiding van regelgeving aanzienlijk teruggebracht en leidt tot minder bureaucratie.
2. De afgelopen jaren hebben we veel bereikt op het gebied van de inhoudelijke modernisering van wet- en regelgeving. Deze projecten kunnen in een soms zeer korte tijdspanne succesvol worden afgerond door een ad hoc samenwerkingsverband. Een voorbeeld hiervan is de werkwijze bij de Crisis- en herstelwet.
3. Binnen de juridische functie bestaat van oudsher een goed interdepartementaal netwerk: het juridisch interdepartementale directeurenoverleg (JIDO), waar ook de Raad van State deel van uitmaakt. Het JIDO heeft een overwegend informeel karakter. Dit informele netwerk zorgt voor een bepaalde vertrouwensbasis, die goede diensten bewijst, m.n. ook als de zakelijke (beleids)belangen van de departementen divergeren. Het netwerk zorgt vaak voor de zo nodige druppel olie in de ambtelijke machine.

2.3 Kan het nóg beter?

We hebben dus al veel gedaan om de kwaliteit van de inbreng van de juridische functie en de ruimte om die inbreng te leveren, te verbeteren. Die inzet heeft zich vooral geconcentreerd op de wetgevingskant. De juridische functie van de overheid is evenwel veel breder en bestrijkt ook advisering, beslissingen (inclusief bezwaar en beroep), het sluiten van contracten en convenanten en geschillen. Tussen beleidsadviesing en opstellen van regelgeving bestaat vaak een vloeiende lijn, wat zich vertaalt in het takenpakket van de juristen op de departementen. Zoals voor wetgeving kwaliteitscriteria zijn geformuleerd en gewaarborgd door interdepartementale samenwerking bij de toetsing van wetsvoorstellen, moeten ook de andere juridische taken van de overheid kwalitatief geborgd worden. Het

voortdurend blijven streven naar versterking en verbetering is één van de belangrijkste kenmerken van professionaliteit van de juridische functie. De visitatiecommissie constateerde in 2006 dat, ondanks de verbeteringen die op dat moment waren doorgevoerd, de kwaliteit van de juridische functie onder druk stond. Op sommige plekken binnen de overheidsorganisatie ontbrak het volgens de commissie aan toereikende juridische kennis, aan juridische aandacht en aan juridische sturing. Juist deze punten geven een nieuwe impuls aan de verbetering van de kwaliteit van de juridische functie. Dit betekent dat juist nu in de kwaliteit en opbouw van de juridische functie zal moeten worden geïnvesteerd. Dit rapport bevat voorstellen over de wijze waarop die samenwerking en professionaliteit verder kunnen worden gestimuleerd. Een versterkte en sterke juridische functie vormt mede de basis voor een goede samenwerking met het beleid en de uitvoering.

Hoofdstuk 3 Resultaten en conclusies

3.1 De organisatie van het programma

De minister van Justitie is formeel gedelegeerd opdrachtgever vanuit het kabinet voor de uitvoering van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk. Aangezien de in dit programma uit te voeren kwaliteitsslag op juridisch terrein alleen succesvol kan zijn indien de initiatieven interdepartementaal worden ontplooid en overeenstemming wordt bereikt over de te nemen maatregelen is een interdepartementale stuurgroep samengesteld. Daarin hadden – naast een onafhankelijke voorzitter, mr. E.M. d’Hondt – alle directeuren Wetgeving en Juridische Zaken van de ministeries, de Raad van State evenals de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken zitting (zie bijlage 1).

In een aantal onder de stuurgroep hangende themagroepen, waarin we intensief samenwerkten, zijn concrete maatregelen uitgewerkt op het gebied van zowel de kwaliteit van de inbreng als de ruimte om die inbreng te leveren:

- relatie juridische- en beleidsafdeling bij beleidsvorming;
- samenwerking en bundeling van expertise;
- juridische kwaliteitsontwikkeling en –bewaking;
- werving, selectie, opleiding en kennisontwikkeling;
- structuur en rijksbrede kaders van de juridische functies.

De conclusies van de themagroepen zijn geordend volgens de twee eerder genoemde invalshoeken:

- Kwaliteit van de inbreng
- Ruimte om inbreng te leveren

3.2 Kwaliteit van de inbreng (conclusies)

3.2.1. Kwaliteit van de juristen

Het aantrekken en behouden van juristen op kwalitatief hoog niveau vergt een sterke positie van de Rijksoverheid op de arbeidsmarkt. Uit een brainstormbijeenkomst en gesprekken met hoogleraren bleek dat de Rijksoverheid tijdens de studie minder zichtbaar aanwezig is dan andere werkgevers. Daarin kan verandering worden gebracht door een betere aansluiting tussen universiteit en Rijksoverheid en kwalitatief goede (vervolg)opleidingen aan te bieden. Kwaliteit

moet ook geborgd worden: men moet er ook op kunnen worden aangesproken op basis van objectieve criteria.

Op dit gebied hebben we een groot aantal concrete voorstellen ontwikkeld. Deze worden in de volgende paragrafen benoemd.

3.2.2. Vervolgopleidingen: start Academie voor Overheidsjuristen

Zoals reeds aangegeven is de in 2001 opgerichte Academie voor Wetgeving een succes gebleken door het gezamenlijke wervingsbeleid en de opleiding zelf. Het werd als een lacune ervaren dat een dergelijke opleiding ontbrak voor de andere bij het Rijk werkzame juristen. Ook juristen die overeenkomsten en convenanten opstellen, bezwaar- en beroepsprocedures voeren en besluiten voorbereiden, behoeven specifieke kennis en vaardigheden om zo goed mogelijk in een politiek-bestuurlijke omgeving te kunnen functioneren. Voor deze overheidsjuristen hebben we de Academie voor Overheidsjuristen opgericht.

Deze academie is organisatorisch aan de Academie voor Wetgeving gekoppeld. Dit is efficiënt omdat beide academies van dezelfde faciliteiten gebruik kunnen maken. En het is effectief omdat beide groepen studenten met elkaar in contact komen en een netwerk kunnen opbouwen. Van dit netwerk kunnen zowel zijzelf als het Rijk als geheel profiteren. Het is een concrete manier om te komen tot één rijksdienst die ontkokerd werkt. De Academie voor Overheidsjuristen is per 1 september 2009 van start gegaan. De werving voor de eerste lichting studenten is succesvol verlopen.

3.2.3. Betere aansluiting universiteit en Rijksoverheid

Om de aansluiting tussen universiteiten, praktijk en rijksoverheid te verbeteren, stimuleren we promoties en publicaties binnen de Rijksoverheid. Er komen duale promotieplekken waarbij een bij de universiteit werkzame promovendus meedraait op een wetgevingsafdeling. Daarnaast krijgen de komende twee jaar ervaren, bij de Rijksoverheid werkende juristen de mogelijkheid te werken aan een proefschrift of aan een publicatie te werken. De financiering daarvan vindt deels plaats door een subsidie van het programma Vernieuwing Rijksdienst en deels door de deelnemende organisaties en universiteiten. Binnen de universiteiten bestaat hiervoor grote belangstelling.

Vanuit het programma is de instelling van een mastersopleiding European private law aan de Universiteit van Amsterdam en de oprichting van het Nederlands Institute for law and governance (een samenwerking tussen de Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit) gesteund. De Amsterdamse mastersopleiding draagt bij aan een van de doelen van het programma voor de

Rijksdienst omdat het de kennis en het inzicht in de verhouding tussen de Europese en nationale rechtsorde verdiept. Het instituut zal fundamenteel onderzoek verrichten naar de verdeling van verantwoordelijkheid van publieke en private actoren en de uitvoering van publieke taken.

Voorlichting over de juridische functies en opleidingen bij het Rijk zijn geïntensiveerd door:

- Het organiseren van open dagen, masterclasses en studentenstages
- Het geven van gastcolleges door experts en topambtenaren
- De folder 'Jurist bij het Rijk' met informatie over functies bij het Rijk en vervolgoopleidingen (Academie voor wetgeving, Academie voor Overheidsjuristen, RAIO, Rijkstraineeship)

3.2.4. Permanente educatie

Enmaal binnen moet het kennispeil van de overheidsjuristen hoog blijven. Daarvoor is permanente educatie heel belangrijk. Net als de Academie voor Wetgeving biedt de Academie voor Overheidsjuristen daarom ook voor zittende juristen opleidingen aan. Om te bewerkstelligen dat juristen continu bezig blijven met het verwerven van nieuwe kennis en het onderhouden van hun kennisniveau zullen we een gezamenlijk opleidingsprogramma gekoppeld aan een puntenstelsel voor opleidingen inrichten (vgl. de advocatuur).

3.2.5. Mobiliteit

Naast het bijhouden van het kennispeil, vergt ook de mobiliteit aandacht. Mobiliteit van juristen is in het belang van de Rijksoverheid én van de jurist zelf. Het draagt bij aan flexibiliteit, aan verruiming van de blik en aan het opdoen van ervaring. Dat kan er ook aan bijdragen dat juristen behouden blijven voor de rijksdienst, wat zwaarder weegt naarmate die rijksdienst meer in hen heeft geïnvesteerd. Ter bevordering van de mobiliteit is al een goed werkende mobiliteitspool in het leven geroepen en zullen mogelijkheden om op andere plekken of op andere dossiers te worden ingezet nog verder worden geïntensiveerd. Wie belangstelling heeft voor een andere werkplek, moet makkelijker kunnen rouleren. Dit beleid werken we nog nader uit.

3.2.6. Vergroten van de beleidssensitiviteit van juristen

Van belang is dat juristen in staat zijn effectief op te treden in intra - en interdepartementaal verband. De jurist opereert net als alle andere ambtenaren in

een politieke context en denkt mee in beleidsdoelen. Partner in beleid dus. Zoals we hiervoor reeds hebben aangegeven, komen we hier op de wisselwerking tussen de kwaliteit van de inbreng en de ruimte om die inbreng te leveren. Als de kwaliteit van de inbreng niet alleen bestaat uit een gedegen juridische analyse, maar ook uit de attitude om een concreet probleem op te lossen, komt er ook meer ruimte om die inbreng te leveren. En hoe meer ruimte er is, hoe gemakkelijker ook een dergelijke inbreng kan worden geleverd. Er is daarbij een belang van het vergroten van de beleidssensitiviteit van juristen. De Academies voor Wetgeving en Overheidsjuristen hebben daarbij een cruciale rol.

3.2.7. Vergroten van de juridische sensitiviteit van niet-juristen

Naast het verhogen van de beleidssensitiviteit bij juristen is ook het verhogen van de juridische sensitiviteit bij niet-juristen belangrijk. De ABD heeft voor alle starters in de schalen 11 tot en met 14 een uniform "essentieprogramma" ontwikkeld waarin aandacht wordt besteed aan juridische aspecten. Voor externe starters in de schalen 14 en 15 bestaat het Programma Leiderschap Externe Instroom (PLEX). Voor starters in andere schalen en zittende niet-juristen hebben veel departementen inmiddels opleidingen. Voor deze categorieën wordt in de beleidsacademies van de verschillende departementen de juridische context van beleidsontwikkeling aan de orde gesteld of worden juridische cursussen voor niet-juristen aangeboden. Daarnaast worden initiatieven genomen om de kennis van het staatsrecht bij beleidsmedewerkers te vergroten. Zo is onlangs het boekje "Van Abdicatie tot Zetelroof, Begrippen uit het staatsrecht", breed verspreid.

3.2.8. Kwaliteitsborging

De Visitatiecommissie Hoekstra heeft in de verschillende ministeries veel voorzieningen aangetroffen om de kwaliteit van de juridische functie te waarborgen en te verbeteren, maar geen systeem van juridische kwaliteitsborging. We hebben de mogelijkheden verkend om eenheid in kwaliteitscriteria te krijgen en te komen tot een systeem dat de departementen helpt om de kwaliteit van hun werk te monitoren en te borgen. Het systeem zou geen papieren exercitie en een bureaucratische last moeten worden. Het moet in ieder geval de directeur van de juridische functie een aantal (interdepartementaal) afgesproken indicatoren verschaffen voor een kwaliteitsbeoordeling die op verschillende niveaus kan worden gebruikt.

In de eerste plaats door juridische medewerkers, interne toetsers en het management (zelfevaluatie) waarbij de beleidsomgeving uiteraard voor belangrijke inbreng zorgt. De directeur kan daarover aan de eigen departementale top verslag

uitbrengen. In de tweede plaats door de juridische directeuren onderling (“peer review”). Daarbij kunnen best practices worden uitgewisseld en kunnen directeuren elkaar kritisch bevragen op de resultaten. Ten derde kan een juridische directeur desgewenst een onafhankelijke beoordeling vragen (van bijv. een auditdienst) aan de hand van de indicatoren (een dwarskijk). Tenslotte kunnen de resultaten uit de verschillende departementen met elkaar worden vergeleken en kunnen Rijksbrede verbeteropgaven worden geïdentificeerd. De ICCW kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Op alle niveaus is het verkrijgen van een verdiept inzicht in de kwaliteit en de factoren die daarin bepalend zijn, belangrijker dan de papieren rapportage.

Deze kwaliteitscriteria hebben we in 2009 in pilots binnen de meeste departementen beproefd. Er is een interdepartementaal kwaliteitsplatform ingesteld om de pilots te volgen, de resultaten te duiden en elkaar te voorzien van aanbevelingen en suggesties. De aanbevelingen van het kwaliteitsplatform zullen in de loop van 2010 weer worden verwerkt in het kwaliteitssysteem. Zo werken we aan een stapsgewijze invoering van de toepassing van de kwaliteitsindicatoren.

In deelrapportage 1 zijn deze kwaliteitscriteria opgenomen.

3.2.9 Jaarlijks wetgevingsoverleg met de Raad van State

In dit rapport wordt een structuur geschetst waarin de kwaliteitsborging van de juridische functie structureel binnen de samenwerkingsrelatie tussen de departementen is belegd. Deze kwaliteitsborging kan worden versterkt door jaarlijkse overleggen met de Raad van State. De Raad voert jaarlijks al met een aantal bewindslieden regulier overleg over de ervaringen bij de wetgevingsadvisering. Ter voorbereiding op die gesprekken zal voor wat betreft het product wetgeving een kwaliteitsdoorlichting worden opgesteld, die vervolgens een vast agendapunt voor die overleggen wordt. De Raad van State is bereid de doorlichting op te stellen. Dit is een goede aanvulling op het in 3.2.8 beschreven kwaliteitssysteem.

3.3 Ruimte om inbreng te leveren (conclusies)

3.3.1. De positie van de juridische functie

Bij de samenwerking tussen de juridische dienst en de beleidsonderdelen is van groot belang dat de juridische functie tijdig wordt ingeschakeld om zo effectief mogelijk te worden benut. Het gaat in de huidige ontwikkelfase vooral over de versterking van deze (proces)kant van het vak: de manier waarop de juridische expertise wordt benut. Bij wetgeving gaat het erom dat het zwaartepunt wordt verlegd naar de beginfase/voorbereiding van regelgeving, waarin (door startnota's,

intakes, legal impact assessments, wetgevingsprogrammering, tijdige informatie van de Kamers etc.) vragen worden beantwoord als: is een wet, een verdrag of een EU-richtlijn echt nodig? De implementatiefase wordt daarmee niet alleen nadrukkelijker vooraf afgestemd op de gewenste voorwaarden voor de concrete uitvoering, ook de politieke afweging kan daardoor eerder en meer integraal worden gefundeerd. Dit betekent dat de directies Wetgeving en Juridische zaken dicht bij de beleidsdirecties van de ministeries moeten staan. Dit kan overigens op verschillende manieren worden georganiseerd. Zo is er zeker ruimte voor bundeling van gelijksoortige taken in aparte eenheden die voor de hele rijksdienst werken en zorgen voor verregaande samenwerking als dat organisatorisch effectief is. Gedacht kan worden aan taken en onderwerpen waarmee ieder ministerie op enig moment wordt geconfronteerd: verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, kwesties omtrent ondersteuning in staatssteun en aanbesteding, bezwaar en beroep voor zover dat niet is ondergebracht in de grote uitvoeringsorganisaties, privaatrechtelijke kwesties (aansprakelijkheid, contracten, verzekeringen, overheidsgaranties). Met name beleidsneutrale taken waar specifieke deskundigheid voor vereist is, lenen zich voor onderbrenging in shared services-centra (zie ook pt. 3.3.5).

3.3.2. Organisatie van de juridische functie

Om ervoor te zorgen dat bij besluitvorming omtrent beleid de juridische aspecten worden betrokken, is het van groot belang dat de juridische functie steeds een goede formele inbedding in de organisatie van de ministeries heeft. De rapportage over rijksbrede kaders (deelrapportage 2) stelt dat de zelfstandige en onafhankelijke juridische inbreng tot op het hoogste ambtelijke en politieke niveau dient te worden gegarandeerd. Juridisch advies dient onverdund bij de besluitvorming op ambtelijk en politiek niveau te worden betrokken (dit is recent nog eens bevestigd in de kabinetsreactie op het rapport over de besluitvorming inzake het ingrijpen in Irak van 9 februari 2010). De verantwoordelijkheid voor juridische toetsing, rapportage en controle moet concreet en herkenbaar worden belegd. De desbetreffende persoon of eenheid ("chief legal officer") moet over de positie en middelen beschikken om deze verantwoordelijkheid (zorgdragen voor het juridisch "in control" zijn van het ministerie) waar te maken. Een systeem van checks and balances is nodig om te waarborgen dat aandacht wordt geschonken aan de juridische dimensie van beleid en uitvoering. De uitvoering van juridische taken moet daartoe plaatsvinden in eenheden met een zekere "massa"; dat pleit voor centralisatie.

De kwaliteit van de juridische functie wordt mede bepaald door goede carriereperspectieven die het mogelijk maken om goede juristen te behouden voor

het juridische vak. Een vakinhoudelijke carrièrelijn, parallel aan de managementschalen, ontbreekt nog vaak. Om er voor te zorgen dat de juridische functie een hoge vakinhoudelijke kwaliteit houdt, is een investering nodig die maakt dat een carrière binnen de juridische functie een aantrekkelijk perspectief blijft. Door de juridische functie meer als eenheid te beschouwen wordt functiewisseling binnen en tussen juridische diensten bevorderd, wat een impuls geeft aan de juridische kwaliteit.

Ook bij benoemingen van SG's en DG's zal de ABD moeten nagaan of de samenstelling van de ambtelijke top een weerspiegeling is van de noodzakelijke deskundigheden, in het bijzonder of affiniteit met de juridische functie van de Rijksoverheid aanwezig is.

De juridische functie binnen de departementen moet zo worden georganiseerd dat het belangrijkste juridische werk, zoals het ontwerpen van regelgeving, binnen een centrale juridische eenheid plaatsvindt. Dat pleit voor centralisatie van de juridische functie in één of meer wetgevende directies binnen de departementen. Een wetgevingsdirectie bereidt algemeen verbindende voorschriften voor. Als bij uitzondering ministeriële regelingen decentraal worden voorbereid, worden zij door de centrale wetgevingsdirectie(s) getoetst. Over voorstellen om het instrument van wet- en regelgeving in te zetten, wordt niet beslist zonder advies/oordeel van de (centrale) wetgevingsdirectie(s). In de rapportage "rijksbrede kaders" zijn de bevindingen op dit gebied uitgebreider beschreven. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de juridische adviesfunctie die immers niet los kan worden gezien van de wetgevingsfunctie. Wetsinterpretatie of het scheppen van juridische alternatieven voor wetgeving liggen in het verlengde van wetgeving. Het komt de kwaliteit van de juridische functie van het departement ten goede als deze twee functies in één hand liggen. Een aantal ministeries werkt al op deze wijze.

3.3.3. Samenwerking tussen beleid en wetgeving

Binnen het programma hebben we een leeronderzoek uitgevoerd naar intra- en interdepartementale samenwerking in drie lopende wetgevingstrajecten. Daarbij hebben we gekeken naar de factoren die spanningen bij wetgevingstrajecten oproepen en naar de mechanismen om met die spanningen om te gaan. In het deelrapport over samenwerking wordt hiervan verslag gedaan. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn:

* Bij de start van een wetgevingsproject moeten het (maatschappelijke) doel en de structuur van het project zo helder mogelijk worden beschreven. Daarbij is een goede afbakening van project- en lijnverantwoordelijkheden van groot belang.

* de deelnemers aan het project moeten een duidelijk mandaat hebben en ook van elkaar weten hoever hun mandaat strekt. Hierbij moet ook worden voorzien in goede afspraken over escalatie bij verschillen van mening.

* ieder project kent faseovergangen, waarbij van een gemeenschappelijk zoeken naar oplossingen wordt overgegaan in een onderhandelingsfase als standpunten moeten worden bepaald. Deze faseovergangen moeten duidelijk worden gemarkeerd.

* interdepartementale wetgevingstrajecten zijn gebaat bij interdepartementale opdrachtverlening en sturing; meer aandacht van en onderling overleg tussen de eindverantwoordelijken van betrokken departementen

* projecten zijn erbij gebaat wanneer op belangrijke momenten ruimte voor reflectie wordt ingebouwd. In het leeronderzoek is daartoe het concept van de "dilemmatic space" voorgesteld.

In het deelrapport wordt verslag gedaan van de begeleiding door Rijksadvies van deze drie projecten. De drie projectleiders hebben aangegeven veel baat te hebben gehad van deze begeleiding. Onderzocht wordt op welke wijze deze aanpak breder kan worden toegepast.

3.3.4. De Europese dimensie

De noodzaak om goed samen te werken binnen een ministerie geldt ook op het Europese vlak. De juridische directie dient zich pro-actief en analyserend op te stellen ten aanzien van wetgevingsvoornemens van de Commissie. De juridische directie moet steeds de noodzaak beoordelen van de aanwezigheid van wetgevingsjuristen bij het Europese en internationale wetgevingsproces. In elk geval is betrokkenheid van de juridische directie bij de standpuntbepaling en de opstelling van instructies gedurende het onderhandelingsproces nodig. Het is in die zin goed dat er steeds meer aandacht komt voor het vormen van dossierteams bij onderhandelingen in Brussel. Van belang is de verhouding tussen de Europese en nationale rechtsorde scherp in het oog te houden (zoals op de punten handhaving, uitvoering, wetssystematiek, administratieve lasten). De departementen werken, met wetenschappelijke onderzoekers, samen om tot een beter inzicht te komen. Hierop wordt nader ingegaan in de rapportage over de Europese dimensie van de juridische functie (deelrapportage 3). Verdieping van het inzicht in de effecten van Europese voorstellen kan ook worden bereikt door strategischer om te gaan met de mogelijkheid de Raad van State te vragen om voorlichting over ontwerp-EU-regelgeving.

3.3.5. Samenwerking in ICCW-verband

De ICCW zal in de nieuwe structuur de samenwerking tussen de juridische directies nog verder versterken. De samenwerking in de ICCW zal vorm krijgen door vaker op te treden als coördinator van departementsoverstijgende wetgevingsprojecten en af te stemmen over departementoverschrijdende JZ-zaken. Ook zal de ICCW moeten sturen op de kwaliteit van de juridische functie rijksbreed. Verder kan de ICCW een rijksbreed onderzoeksprogramma vaststellen en wetgevingsprogramma's en jaarplannen afstemmen.

De ICCW zal verder functioneren als juridisch ankerpunt voor verschillende interdepartementale samenwerkingsverbanden. Daarbij vallen te noemen het bestaande overleg tussen de juridische adviseurs van de verschillende departementen, maar ook bijvoorbeeld het overleg over aanbestedingsvraagstukken en andere bestaande overleggen over onderwerpen als de behandeling van WOB-verzoeken, klachtrecht, aansprakelijkheid en contracten/convenanten. De ICCW heeft tot taak juridische kaders vast te stellen en zorgt daarmee voor een verbinding tussen de juridische functie en de besluitvorming op zaaksniveau.

Hoofdstuk 4 Vervolg: een nieuwe juridische functie van de Rijksoverheid

In dit rapport wordt een eindbeeld geschetst voor een juridische functie van de Rijksoverheid die als eenheid functioneert. Die eenheid wordt verwezenlijkt door een structurele kwaliteitsborging, eenheid in werving- en opleidingsbeleid, samenvoegen in shared-services van bepaalde gelijke taken die op wat grotere afstand van de politieke en beleidsprocessen kunnen worden uitgevoerd, een rijksbreed wetgevingsprogramma, een strategische juridische agenda en vergaande samenwerking bij uitvoering van politieke opdrachten. Gemeenschappelijke uitgangspunten voor het wervings- en opleidingsbeleid, een structurele kwaliteitsborging, gelijke werkprocessen en een op samenwerking gerichte structuur scheppen de randvoorwaarden voor een efficiënte inzet van capaciteit. Een tweede element is de noodzaak juridische overwegingen tijdig in te brengen bij de besluitvorming. Dat vergt intensieve samenwerking bij de formulering van beleid. Zoals in dit rapport aangegeven, is daarvoor nodig een goede inbedding in de organisaties van ministeries. De ICCW neemt daarbij haar verantwoordelijkheid door te sturen op kwaliteit, goede voorbereiding van politieke besluitvorming en samenwerking binnen de juridische functie. Het belang van de juridische functie voor het beleid ligt in een vroegtijdige betrokkenheid van juristen en de kwaliteit van de juridische inbreng om recht te doen aan de waarden en beginselen van de rechtsstaat en de creatieve kansen die het recht biedt. Juist de jurist is geëquipeerd om deze waarden en beginselen te verbinden met de beleidsmaatregelen die het gevolg zijn van de maatschappelijke behoeften.

De in de vorige paragrafen opgenomen hoofdconclusies vergen voor een deel nog nadere uitwerking en uitvoering. Zo is voor het hanteren van het kwaliteitszorgsysteem door de verschillende departementen – zeker in de beginfase betrekkelijk intensieve – coördinatie nodig. De inbreng van juristen in het beleidsproces is en blijft van groot belang. Zeker als deze inbreng meer vooraan in het beleidsproces plaatsvindt. Zo wordt de professionaliteit en de kwaliteit van het beleidsproces vergroot en de kansen op fouten verkleind. Vroegtijdige betrokkenheid vergt echter vaardigheden die een andere manier van inzet van juridische expertise en scholing noodzakelijk maakt.

In de kabinetsnota Vertrouwen in wetgeving (31 731) heeft het kabinet zijn wetgevingsbeleid geschetst, met nadruk op transparantie van het proces en participatie van mensen en bedrijven alsmede een betere aansluiting tussen wetgeving en uitvoering door grote uitvoeringsorganisaties. Wetgeving moet normatieve kaders stellen (niet incident gedreven) maar tegelijk voldoende flexibel

zijn om te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. Er is ruimte om de toepassing van het wetgevingsinstrument nader te doordenken, bijvoorbeeld door te differentiëren in wetgevingsprocessen: kan zuiver ordenende of uitvoerende wetgeving niet veel sneller en eenvoudiger tot stand worden gebracht dan normerende en kaderstellende wetgeving? Het programma Legis, dat ICT inzet bij de ondersteuning van voorbereiding en uitvoering van wetgeving, biedt op dit terrein aantrekkelijke perspectieven op een wetgeving 2.0 model.

De komende jaren zullen we als directeuren wetgeving en juridische zaken daarom met elkaar verder werken aan een versterking van de juridische functie. Zo kan voor de toekomst een werkelijke slag worden geslagen tot versterking van de juridische functie van de Rijksoverheid.

In de nieuwe juridische functie van de Rijksoverheid werken de juridische diensten samen aan:

- een gezamenlijk wervings- en opleidingsbeleid
- het hanteren van dezelfde kwaliteitsmaatstaven en werkprocessen (Legis)
- een gemeenschappelijk wetgevings- en onderzoeksprogramma
- de uitvoering van interdepartementale wetgevings- en JZ-projecten

De ICCW krijgt – met de hiervoor beschreven uitbreiding van haar taak – de rol van “stuurgroep juridische functie Rijk”. Deze nieuwe taak van de ICCW kan niet plaatsvinden zonder een uitbreiding van de ondersteuning.

Naast de voorbereiding van de RVR komen er een aantal taken bij, zoals sturen op juridische kwaliteit, afstemmen van departementoverstijgende juridische zaken en samenwerken bij juridische onderwerpen. Dat geldt al op korte termijn als de heroverwegingen uit de ambtelijke werkgroepen die door dit kabinet zijn ingesteld, bezien worden op hun impact op de juridische functie en het wetgevingsprogramma. De instrumentering van de maatregelen zal de volle aandacht (moeten) hebben om te voorkomen dat ze stranden op onuitvoerbaarheid of op internationale of Europese regels en afspraken. Dit geldt ook voor regeer- en beleidsakkoorden van volgende kabinetten.

Maar ook de professie van de jurist blijft een belangrijk aandachtspunt. Het ondersteunen van de kwaliteitsbeoordeling van de juridische professie is een zaak van alle directeuren Wetgeving en Juridische zaken. Op die manier kan beter van elkaars expertise gebruik worden gemaakt. Een rijksbreed opleidingsprogramma en gemeenschappelijke uitgangspunten voor personeelsbeleid ondersteunen die ontwikkeling.

Een strategische juridische agenda is een geschikt instrument om deze activiteiten te organiseren. Deze agenda wordt gevoed vanuit de verschillende

directies wetgeving en juridische zaken. Door gebruik te maken van een thematische juridische agenda kunnen rijksbrede vraagstukken die alle ministeries raken, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van publieke taken (governance), de aansluiting op de Europese rechtsorde en maatregelen om tot snellere voorbereiding van regelgeving (én tot afschaffing) te komen, uitgewerkt worden door interdepartementale werkgroepen, ondersteund door onderzoeksprogramma's bij universiteiten en wetgevingsprogramma's. Op deze manier blijven ook nadat het programma is beëindigd de directie wetgeving 'in control' met betrekking tot de juridische functie in den brede.

Bijlage 1:

ORGANOGRAM PROGRAMMA VERSTERKING JURIDISCHE FUNCTIE RIJK

Opdrachtgever	Kabinet
Gedelegeerd opdrachtgever	Minister van Justitie
Stuurgroep	Vz: E.M. d'Hondt Leden: directeuren wetgeving, R. van Zwol (AZ), M.Tj. Bouwes (Jus), programmteam
Programmteam	Vz: C.J. van Dijk Leden: E. Grooteman, D.R.P. de Kok, J.W.G. Kooistra, M. Wesselink, A.M.C. Smits
Themagroep 1	Relatie juridische- en beleidsafdeling Vz: S. Voortman (Fin) Plv vz: P.J. Wolthers (BZ) Leden: J.L.D. Heukers (LNV), J.G. van Niftrik (OCW), E.J.C. van der Vlis (Jus), J. Korzelius (BZK), A.C.W.E. Ruyken (V&W) Secr: J.W.G. Kooistra (Jus)
Themagroep 2	Samenwerking en bundeling Vz: H.P. Heida (BZK) Plv vz: J.A.P. Veringa (OCW) Leden: B. van Poelgeest (AZ), J.A.E. Nijenhuis (VROM), J. Bangert (SZW), M. Gazenbeek Def), N. Th. van Schelven (LNV), E.P. Nas (EZ), A.J.F.M. Deckers (Fin) Secr: J.W.G. Kooistra (Jus)
Themagroep 3	Juridische kwaliteitsontwikkeling en bewaking Vz: M. H. Houpt (VROM) Plv vz: H. Dekker (V&W) Leden: H. P. Heida (BZK), S. Voortman (Fin), E. Grooteman (Jus), L. de Bie (SZW) Secr: D.R.P. de Kok (Jus)
Themagroep 4	Werving, selectie, opleiding en kennisontwikkeling Vz: M.M. den Boer (VWS) Plv vz: H.M. Linthorst (EZ) Leden: P. van Lochem (AvW), J. Nelis (BZK), P.J. van der Flier (Jus), F.J.J. Versluijs (EZ), T. Zandbergen (Fin) Secr: M. Wesselink (Jus)

Themagroep 5

Structuur en rijksbrede kaders

Vz: P.F. van Loo (SZW)

Plv vz: M.Tj. Bouwes (Jus)

Leden: P.L.G. van Velzen (BZ), P.J.P.M. Stolk (BZK), G. H. van Dongen (RvS), J.L.D. Heukers (LNV), J.G. de Kok (OCW), J.C Barnard (Fin)

Secr: M. Wesselink (Jus)