



Aan de Koningin

Onderdeel	Directie Wetgeving
Contactpersoon	
Registratienummer	5538454/08/6
Datum	17 april 2008
Onderwerp	Nader rapport inzake het advies van de Raad van State inzake de kabinetreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische Functie en Wetgeving

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 november 2007 no. 5506048/07/6, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de concept-kabinetreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische Functie en Wetgeving "Met recht verbonden" rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 december 2007, no. Wo3.07.0338/II, bied ik U hierbij aan.

1. De positie van de juridische functie bij beleidsvorming en -uitvoering

De Raad van State is van oordeel dat de juridische functie bij de ministeries in de afgelopen jaren is verzwakt en dat de omvang en de kwaliteit ervan zorgen baren. Versterking is nodig van zowel de formele als de materiële positie van de juridische functie binnen de ministeries als ook van de omvang en de kwaliteit van de juridische functie zelf.

De analyse van de Raad kan worden onderschreven. Met de Raad is het kabinet van mening dat effectief en duurzaam beleid een goed juridisch fundament vereist. Die vaststelling stelt ook eisen aan de inrichting van het beleidsproces. Deze benadering sluit aan bij de zienswijze van het kabinet zoals weergegeven in het programma Vernieuwing Rijksdienst (Kamerstukken II, 2007-2008, 31201, nr. 3) waarin de noodzaak van tijdige betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij de beleidsontwikkeling wordt benadrukt.

Ter uitvoering van zowel de nota Vernieuwing Rijksdienst als de aanbevelingen van de Visitatiecommissie op dit punt neemt het kabinet verschillende initiatieven. Allereerst is het nodig de aandacht te richten op het proces van beleidsvorming opdat in een eerder stadium vragen van probleemstelling en -analyse, mogelijkheden van andere vormen van overheidsinterventie en verenigbaarheid met Europese of internationale verplichtingen aan de orde worden gesteld. Om tot een zorgvuldige afweging te komen ontwikkelt het kabinet onder meer een integraal

afwegingskader beleid en wetgeving aan de hand waarvan al vroeg in het beleidsproces dergelijke vragen kunnen worden beantwoord en gemaakte keuzes worden verantwoord. In de nota Vertrouwen in wetgeving, Een programma voor een integraal wetgevingsbeleid, die binnenkort aan de Raad wordt voorgelegd, wordt hierop uitgebreid ingegaan.

Om tijdige betrokkenheid van de juridische functie bij de beleidsontwikkeling te garanderen, heeft het kabinet het Programma Versterking Juridische Functie Rijk ingesteld. Dit programma richt zich op vier thema's: samenwerking en bundeling van expertise bij de uitvoering van juridische taken, versterking van de juridische functie bij beleid en uitvoering, werving, selectie en opleiding en tenslotte versterking van de positie van de wetgevingsdirecties en van de Minister van Justitie bij wetgeving.

2 en 3. Juridisering en de omvang van de kwaliteit van de juridische functie: zwaardere rol voor de juridische functie

De Raad acht het zorgelijk dat de Visitatiecommissie heeft moeten constateren dat de juridische eenheden op de meeste departementen door enkele bezuinigingsrondes op dit moment nauwelijks nog in staat zijn de juridische kwaliteit van de beleids- en besluitvorming te waarborgen en dat voor verschillende ministeries geldt dat onvoldoende capaciteit beschikbaar is om de Europese dimensie van de juridische functie overtuigend te behartigen. Voorts merkt de Raad op dat het verband tussen beleidsmatiging, zoals voorgestaan in de Nota Vernieuwing Rijksdienst, en de capaciteit van de juridische functie minder dwingend is dan het op het eerste gezicht lijkt. Daarbij wijst de Raad erop dat de druk om maatschappelijke problemen te regelen groot zal blijven en dat de beleidsontwikkeling in internationaal en vooral EU-verband door zal blijven gaan. Bovendien worden eenmaal op dat niveau tot stand gekomen regels minder snel gedereguleerd en is aldus een steeds meer gelaagde en complexe rechtsorde ontstaan. De Raad adviseert de omvang en kwaliteit van de juridische functie van de ministeries ten minste op peil te houden.

Daarnaast adviseert de Raad om de positie van de juridische functie te versterken langs de weg van toekenning van formele bevoegdheden bij de beleids- en besluitvorming - niet alleen tijdens de ambtelijke voorbereiding, maar ook in de politieke besluitvorming - en langs de weg van een cultuurverandering.

Deze zienswijze van de Raad kan in grote lijnen worden onderschreven. Zoals hiervoor aangegeven, zet het kabinet in op een

versterking van de juridische functie. Overheidsjuristen vervullen een wezenlijke rol bij het verwerkelijken van een dienstbare overheid, zoals verwoord in het beleidsprogramma van het kabinet. De juridische infrastructuur op de ministeries moet worden onderhouden en verbeterd. Er is daarin onder meer winst te behalen door bij de voorbereiding van beleid en wetgeving de beleidsmatige en juridische inbreng vanaf het begin gecoördineerd te laten plaatsvinden. Het instellen van dossierteams en van breed samengestelde departementale toetsingscommissies alsmede het gebruik van een integraal afwegingskader, kunnen daaraan bijdragen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat er een spanning is tussen het streven naar versterking van de juridische functie en de taakstellingen in het kader van het project Vernieuwing Rijksdienst. Voor versterking lijkt het nodig om, zoals geadviseerd door de Raad, de omvang en kwaliteit van de juridische functie ten minste op peil houden. Dat neemt echter niet weg, dat er bij verschillende ministeries of deelterreinen ruimte voor een verschillende benadering zal zijn.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de ministeries zelf om voor de noodzakelijke versterking te zorgen. Ook is de uitgangspositie van de ministeries verschillend. De waarnemingen van de Visitatiecommissie waren, waar het gaat om de mate waarin de juridische eenheden op de ministeries getroffen zijn door eerdere bezuinigingsrondes en de capaciteit die zij beschikbaar hebben voor het behartigen van de Europese dimensie, niet voor alle ministeries gelijk. Ook cultuurveranderingen kunnen het beste binnen de ministeries in gang worden gezet. Tenslotte zijn er verschillen tussen de departementen waar het gaat om de mate waarin nieuwe wetgeving nodig is voor het realiseren van het beleidsprogramma van het kabinet en de mate waarin er mogelijkheden zijn om bestaande wetgeving te dereguleren of te vervangen door alternatieve vormen van regelgeving.

Versterking van de juridische functie impliceert méér dan het “op peil houden”. Daarom heeft het kabinet besloten om de versterking van de juridische functie te realiseren door een gezamenlijke inspanning van alle departementen, in de vorm van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk. In het kader van dit programma zal ook worden gezocht naar mogelijkheden om de samenwerking tussen de ministeries verder te versterken, bijvoorbeeld door bundeling van expertise, zoals bij aanbesteding. Ook kan worden gedacht aan gezamenlijke bijzondere wetgevingsprojecten en de gezamenlijke uitvoering van andere juridische werkzaamheden, zoals bepaalde civielrechtelijke en bedrijfsjuridische aangelegenheden. Daardoor kan in ieder geval de kwaliteit van de

juridische functie worden versterkt. Wellicht zal het ook tot efficiencywinst leiden. Ook om die reden gaat het te ver om er ten algemene, voor alle ministeries, vanuit te gaan dat een taakstelling op de juridische eenheid haaks staat op het streven naar versterking van de juridische functie. Dat neemt echter niet weg dat het zaak is per ministerie goed te monitoren of de op de juridische eenheden gelegde taakstellingen in de pas blijven bij de vorenbedoelde mogelijkheden voor efficiencywinst en de beleidsmatiging, zoals voorgestaan in de nota Vernieuwing Rijksdienst. Als daaruit een blijvende frictie tussen taakstelling en versterking van de juridische functie blijkt, zal ook in de context van de taakstelling tot heroverweging moeten worden overgegaan. Het kabinetsstandpunt is in deze zin aangepast.

4. Opleiding en uitwisseling

Eén van de pijlers van het wetgevingskwaliteitsbeleid is het aantrekken van en opleiden tot goede (wetgevings)juristen. Zoals de Raad opmerkt, heeft de Academie voor wetgeving daarbij een belangrijke positie verworven. Dit geldt overigens niet alleen voor het aantrekken en opleiden van nieuwe medewerkers, maar ook voor het verdiepen van de kennis van ervaren wetgevingsjuristen. Stages bij Europese instellingen vormen een vast onderdeel van de opleiding. Het Kenniscentrum Wetgeving, de Academie voor Wetgeving en het Expertisecentrum Europees recht bieden een geïnstitutionaliseerde vorm van kennisdeling en kennisontwikkeling. Met de Raad acht het kabinet het belangrijk dat door uitwisseling en detachering juridische specialisten hun expertise op verschillende terreinen kunnen inzetten en op die wijze hun kennis en ervaring kunnen verbreden. Naast de reeds bestaande structurele samenwerking van de wetgevingsdirecties ter bevordering van detachering, zal het mobiliteitsbeleid onderdeel vormen van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk.

5. Uitvoering en handhaving

De Raad adviseert tot structurele contacten tussen wetgevingsfunctie en uitvoering. Het kabinet stemt in met de wens om de uitvoering nauw te betrekken bij de voorbereiding van wetgeving. Uitvoerbaarheid is een van de cruciale kwaliteitseisen van wetgeving. De 'uitvoering' is de verzamelnaam voor een amalgaam van organen en instellingen. De gemeenten, geroepen in medebewind, voeren de nodige wetgeving uit. Met de vertegenwoordiging daarvan, belichaamd in de VNG, bestaan structurele banden. Daarnaast zijn er de nodige

uitvoeringsorganen waarmee meer of minder intensieve relaties worden onderhouden. De door het kabinet voorgestane meer structurele wijze van internetconsultatie kan eraan bijdragen dat uitvoeringsaspecten eerder in het beleidsproces aan de orde komen. Daarbij geldt dat elke wet of wetgevingscomplex 'eigen' uitvoeringsorganen kan hebben.

Het kabinet wil wel een relativerende kanttekening maken bij de gedachte dat aan relevante opmerkingen van de uitvoering voorbij zou worden gegaan. Onderkend dient te worden dat er altijd een zekere afstand tussen beleid en wetgeving enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds zal bestaan. De werelden van de wet in wording en de wet in werking verschillen. Het algemeen belang kan soms meebrengen dat de mogelijkheden van de uitvoering daaraan aangepast moeten worden. Dat legt wel de verplichting op de uitvoering de middelen te verschaffen om de gewenste uitvoering tot stand te brengen. En daarbij behoort inderdaad ook het tijdsaspect.

6. De EU-dimensie

Het visitatierapport besteedt nadrukkelijk aandacht aan de Europese dimensie (§ 2.5) van het wetgevingsbeleid. Het kabinet heeft in het Programma Vernieuwing Rijksdienst (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 201, nr. 3, p. 16-17) het belang van versterking van de internationale en Europese dimensie van het beleid onderkend. Noodzakelijk is onder meer het vergroten van EU-kennis en ervaring binnen de Rijksoverheid (o.a. door een gericht detacheringsbeleid). Voor het bereiken van hogere functies in de rijksdienst zal de eis van internationale ervaring worden gesteld. De nauwere verwevenheid van Europese en nationale rechtsorde heeft eveneens haar weerslag op het wetgevingsbeleid. Het is om deze reden dat het kabinet besloten heeft tot verbetering van de wijze waarop juristen worden betrokken in het onderhandelingsproces over Europese wet- en regelgeving. Ter uitvoering van de aanbevelingen van de Visitatiecommissie zullen instrumenten worden ontwikkeld die vanaf het eerste stadium van de onderhandelingen over een Europees voorstel dwingen tot nadenken over de consequenties van de voorstellen. De bestaande instrumenten (zoals de "101 praktijkvragen implementatie EG-besluiten") worden geactualiseerd.

7. Wetgevings(kwaliteits)beleid

a. Integraal

De invulling die de Raad geeft aan het begrip 'integraal', wordt onderschreven. Het streven is inderdaad om met het wetgevingsbeleid te

komen tot een evenwicht in de afweging van de vele aspecten die uiteindelijk bepalend zijn voor goede wetgeving. Het integraal afwegingskader speelt daarin een belangrijke rol. Bij de uitwerking van het kader is gebleken dat aandacht voor meer aspecten dan alleen, die bepalend zijn voor regeldruk, van belang is, en dat die aandacht niet alleen in de fase van de voorbereiding van de wetgeving zelf, maar ook in de fase van beleidsvoorbereiding nodig is. Daarom is de reikwijdte van het kader verbreed. Niet alleen regeldrukaspecten als administratieve lasten en nalevingskosten zullen daarin een plaats krijgen, maar ook juridische en Europeesrechtelijke noties. Daarnaast zal een belangrijk onderdeel van het kader zich richten op de vraag welke mogelijkheden bestaan voor het instrumenteren van beleid, waarbij alternatieven voor en in wetgeving een belangrijke plaats zullen innemen. Aldus wordt een integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving nagestreefd.

b. Europese en Nederlandse rechtsorde.

Met de Raad meent het kabinet dat de verwevenheid van Europese en nationale rechtsorde bijzondere aandacht verdient. Naarmate de Europese rechtsorde zich verder ontwikkelt, noodzaakt dat tot het beter doordenken van de gevolgen voor de nationale rechtsorde en het nationale rechtssysteem. Dat gelet bijvoorbeeld voor de wijze waarop Europese regels wordt ingepast in het nationale stelsel. Het voornemen bestaat verkenningen uit te voeren die kunnen leiden tot verdieping van het inzicht in de gevolgen van deze verwevenheid. Een vraag die daarbij bijvoorbeeld aan de orde is, is in hoeverre het wenselijk is dat het nationale wettelijke systeem op een bepaald gebied nauwer aansluit op het Europese model: maakt dat de wet hanteerbaarder en gemakkelijker te handhaven, gaat bestaande bescherming van kwetsbare belangen verloren? Beter inzicht kan bijdragen aan de juiste en tijdige uitvoering van Europese maatregelen. Een eerste verkenning op dit terrein betreft het milieurecht. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen van andere lidstaten bij de uitvoering van Europese milieumaatregelen.

c. Evaluatie van wetgeving

Het kabinet stemt in met het belang dat de Raad hecht aan evaluatie. De wens om kennis te nemen van de werking van wetgeving is onomstreden. Dat geldt ook voor de gedachte dat evaluatie niet tot regelverfijning behoeft te leiden en dat er ook andere mogelijkheden van reparatie zijn.

Het kabinet wil een impuls geven aan het evaluatiebeleid. Het doet

dat door de instelling van wat wel een clearing house voor wetsevaluatie is genoemd. Dat houdt kortweg in dat syntheses van wetsevaluaties worden gemaakt met het oog op de noodzakelijke leereffecten. Een middel daartoe is dat bij zich voordoende (wets)evaluaties de departementen een set vaste vragen stellen. De uitkomsten van die evaluaties worden tevens naar het clearing house gezonden, dat een meta-evaluatie kan houden op de verschillende uitgevoerde evaluaties. Door een set vaste vragen te stellen, kan kennis over de werking van wetgeving en aspecten ervan (aard van de bepaling, aard van het toezicht) gecumuleerd worden. Ook kan in voorkomende gevallen een vergelijking tussen de ex ante en ex post evaluatie plaats vinden. De producten van dit verrijksproces worden weer gedistribueerd onder de beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen op de departementen en daarbuiten. Bijkomend voordeel hiervan is dat zo algemene kennis ontstaat over de werking van wetgeving die al in het vroegste stadium van de besluitvorming beschikbaar is.

d. Regelgeving en informatie- en communicatietechnologie

De opvatting van de Raad dat de verhouding tussen wetgeving en ICT en de afhankelijkheid van die technologie niet te onderschatten aspecten zijn, waarmee in alle fasen van het wetgevingsproces rekening moet worden gehouden en die structurele aandacht behoeven, wordt van harte onderschreven.

Inmiddels bestaan ook technologieën (met name gebaseerd op XML-standaarden) waarmee wetgeving al in het proces van totstandkoming zodanig kan worden ingericht, dat de vertaalslag van de wetgeving naar gegevensmodellen voor ICT-systemen in de uitvoering gemakkelijker en al gedurende het wetgevingproces gemaakt kan worden. Ook in het programma Vernieuwing Rijksdienst is gewezen op het belang van de verbinding tussen wetgeving en uitvoering en de mogelijkheden die standaardisatie daarbij biedt. Mede naar aanleiding daarvan is het voornemen een programma ICT voor wetgeving in te richten, waarin toepassing van deze technologieën wordt uitgewerkt om de wisselwerking tussen wet in wording en wet in werking te versterken. Dat is in het bijzonder van belang omdat, zoals de Raad dat uitdrukt, het computersysteem de rol van de (mede)wetgever terugdringt en zich kan verwijderen van de grondslagen waarop het is gebaseerd.

De door de Raad gedane suggesties ten behoeve van het integraal wetgevingsbeleid zullen een plaats krijgen in de nota die het kabinet aan

de beide Kamers der Staten-Generaal zal zenden.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik u verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,

E.M.H. Hirsch Ballin