

DEEL 2

DEELRAPPORTAGES
van het Programma
juridische functie Rijk

Inhoudsopgave

I Deelrapportage over het kwaliteitssysteem van de juridische functie

II Deelrapportage over de structuur en rijksbrede kaders van de juridische functie

III Deelrapportage over de Europese dimensie van de juridische functie

IV Deelrapportage over de samenwerking tussen beleid en wetgeving

Inleiding

Het rapport 'Partner in beleid' van het programma versterking juridische functie Rijk geeft de contouren van een nieuwe structuur rond de juridische functie in den brede. Het rapport is opgesteld op basis van verschillende deelrapportages die door de werkgroepen zijn opgeleverd en hebben geresulteerd in een visie op de toekomst van de juridische functie in al zijn gedaanten.

In dit rapport zijn de achtergrond studies samengenomen als basis voor het eindrapport.

I Deelrapportage over het kwaliteitssysteem van de juridische functie

1. Inleiding

In 2007 heeft de Visitatiecommissie Juridische Functie onder voorzitterschap van mr. R.J. Hoekstra, haar rapport *Met recht verbonden* aan de Minister van Justitie aangeboden. De commissie gaat in haar advies onder meer in op de juridische kwaliteitszorg. Zij heeft op de ministeries veel voorzieningen aangetroffen om de kwaliteit van de juridische functie te waarborgen en te verbeteren, maar geen structureel systeem van juridische kwaliteitsborging. De commissie adviseert om de juridische kwaliteit van het handelen van het ministerie periodiek volgens een vaste methodiek te beoordelen, een structureel kwaliteitssysteem. Dat betekent dat er ook voldoende managementinformatie beschikbaar moet zijn.

Ter uitvoering van de aanbevelingen van de visitatiecommissie is het Programma Versterking Juridische Functie Rijk onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ingericht. In deze interdepartementale projectorganisatie wordt door de directeuren juridische functie samengewerkt aan een aantal thema's. Eén van de thema's is de kwaliteit van de juridische functie. Themagroep 3 binnen het Programma Versterking Juridische Functie Rijk doet in dit rapport een voorstel voor de inrichting van een kwaliteitssysteem.

2. Opdracht

Eén van de conclusies van de commissie -Hoekstra luidt dat er nog niet of nauwelijks systematische aandacht voor de kwaliteit van de juridische functie op de ministeries is. Om die aandacht wel te krijgen doet de commissie twee aanbevelingen:

1. Spreek in interdepartementaal verband een set indicatoren voor juridische kwaliteit af.
2. Draag de centrale juridische eenheden op om de juridische kwaliteit van het handelen van een ministerie periodiek te beoordelen volgens een vaste methodiek.

3. Uitvoering opdracht

Themagroep 3 heeft voor de uitvoering van deze opdracht de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het is niet de bedoeling een volledig, *alomvattend* kwaliteitszorgsysteem te ontwerpen dat op alle ministeries ingevoerd zou moeten worden.
- Het doel is wel, conform ook de aanbeveling van de commissie-Hoekstra, een overzichtelijke set indicatoren te ontwerpen en een eenduidige wijze van rapporteren voor te stellen, die door elk ministerie – eventueel binnen een kwaliteitszorgsysteem dat op dat ministerie al breder wordt gehanteerd –

kunnen worden gebruikt om op een uniforme wijze juridische kwaliteit te beoordelen. Voor de inpassing van deze methodiek in bestaande systemen is ieder ministerie zelf verantwoordelijk.

- De indicatoren moeten er in de eerste plaats op gericht zijn om als *managementijkpunten* de directeur van de centrale juridische directie en via hem/haar de top van het departement in staat te stellen te beoordelen of de juridische functie aan de maat is en binnen zijn/haar departement hierover op een gefundeerde wijze het gesprek te kunnen aangaan.
- Naast deze functie als rapportagemodel moeten de indicatoren gebruikt kunnen worden als auditinstrument, verbeterinstrument en als gemeenschappelijke taal tussen de departementen om te kunnen vergelijken en de directeuren in staat te stellen elkaar te helpen bij het streven naar kwaliteitsverbetering.
- De indicatoren hebben betrekking op de gehele juridische functie van het departement, dus niet alleen op de producten van de centrale juridische directies. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen "eigen producten" en "producten van anderen" (eventuele juristen bij de beleidsdirecties/uitvoering).
- Om een overzichtelijk systeem te kunnen hanteren is ervoor gekozen het juridisch werkterrein in te delen in 5 hoofdproducten/processen: wetgeving, advisering, overeenkomsten, besluiten en geschillen.
- De inhoudelijke kwaliteit (op detailniveau) van een product wordt door de professionaliteit van de medewerkers geborgd. Die inhoudelijke kwaliteitscriteria vormen immers een cruciaal onderdeel van het juridisch vakmanschap en volgen uit de kennis en ervaring van de betrokken medewerker. Bovendien zijn of worden deze criteria – m.n. voor het wetgevingsproces - voor een belangrijk deel al uitgewerkt in gedetailleerde instructies en richtlijnen (denk aan de Aanwijzingen voor de regelgeving of binnenkort het Integraal Afwegingskader).
- De indicatoren moeten niet verworden tot een "afvinklijstje", dat telkens als een verplicht nummer wordt ingevuld en waarmee het achterliggende doel uit het oog wordt verloren. Om die reden en om lange discussies om een uitputtend overzicht van alle criteria te maken, te voorkomen, wordt het aantal indicatoren beperkt gehouden.

4. Proces van kwaliteitsbeoordeling

Kwaliteitsbeoordelingen kunnen op meerdere niveaus plaatsvinden, zoals:

1. een primaire beoordeling van het werk door degenen die daar rechtstreeks mee te maken hebben: medewerkers, interne toetsers, management en 'klanten';
2. een collegiale toetsing ('peer review') op systeemniveau door degenen die 'in hetzelfde schuitje zitten': collega's die al dan niet met dezelfde (soort) kwaliteitsbeoordeling werken;

3. een onafhankelijke beoordeling door een deskundige (audit): sommige departementale auditdiensten ontwikkelen zich zodanig dat zij dit aan zouden kunnen;
4. een eenduidige verantwoordingslijn (rapportagecyclus) naar degenen die de eindverantwoordelijkheid hebben met de mogelijkheid tendensen te beschrijven, streefbeeld en te bepalen en aanbevelingen te doen.

De directeuren juridische zaken zijn "in eigen huis" in ieder geval verantwoordelijk voor niveau 1. Het is de ambitie van de Juridische Functie Rijk om door middel van een groeimodel ook de niveaus 2, 3 en 4 meer te gaan benutten. Doel is de verdere professionalisering van de juridische functie, maar de doorwerking ervan zal tevens leiden tot een verdere professionalisering van de Rijksdienst. Een bijkomend voordeel is dat een goed werkend kwaliteitssysteem met een daaraan verbonden rapportagecyclus het interdepartementaal visiteren door externe commissies simpeler maakt en op lange termijn wellicht overbodig.

5. Rapportagecyclus

Om de kwaliteitsbeoordeling ook echt structureel te laten plaatsvinden, stelt de themagroep de volgende vaste cyclus voor, waarin al deze niveaus zijn opgenomen:

- Elk departement stelt jaarlijks aan het begin van het jaar t+1 een rapport op van de resultaten van het afgelopen jaar. Hiermee kan het rapport meelopen met de gewone verantwoordingscyclus van het departement. Voor de opstelling van het rapport wordt gebruik gemaakt van eigen gegevens en van gegevens die door beleidsdirecties en uitvoerings- en handhavingorganisaties worden aangeleverd. Dat betekent dat de kwantitatieve gegevens, dossieronderzoeken, eventuele 'klant'beoordelingsonderzoeken, en medewerkersoordelen vóór die tijd beschikbaar moeten zijn.
- De rapportage is uiteraard in de eerste plaats bestemd voor de eigen departementsleiding. De directeur van de juridische directie biedt het rapport aan, eventueel vergezeld van verbetervoorstellen. Desgewenst kan een departement het rapport aanvullen met een door de directeur juridische zaken gevraagde audit van de departementale auditdienst op basis van het juridische kwaliteitssysteem.
- Vervolgens worden alle rapporten besproken in de ICCW van april van het jaar t+1. Dat stelt de ICCW in staat onderling aanbevelingen te doen alsmede de bevindingen over het geheel van de rapportages aan te bieden aan de minister van Justitie, eventueel vergezeld van aanbevelingen voor de verbetering van de juridische functie bij het Rijk als geheel.

Voor de departementen, waar naast een centrale juridische directie ook nog zogenaamde beleidsjuristen werkzaam zijn en/of juristen in de uitvoerings- en toezichtdiensten, zal met de collega directeuren binnen het departement moeten worden overlegd hoe de bovenbeschreven werkwijze zo vormgegeven kan worden

dat zowel de eerstelijns juridische zorg als de tweedelijns juridische zorg in de kwaliteitsborging een plek kan krijgen.

6. Inhoud rapportage

De rapportage kan worden gebaseerd op een aantal gegevens:

1. Steekproeven van dossiers, waarbij wordt gekeken naar de vraag of voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria zoals opgenomen in paragraaf 7. Om jaarlijks een niet al te belastende maar wel representatieve steekproef te kunnen doen, wordt door de DAD van V&W geadviseerd om te kiezen voor 6 voorbeelden van dossiers bij het werkproces wetgeving (2 wetten in forme le zin, 2 AMvB's en 2 MR's) en 3 voorbeelden van dossiers m.b.t. de overige vier werkprocessen (adviezen, geschillen, overeenkomsten en besluiten) per dienstonderdeel, d.w.z. juridische directie, beleidsdirectie, uitvoeringsdienst en toezichtdienst.
2. Gegevens die "toch al" centraal en algemeen verzameld worden. Zo wordt in het jaarverslag van de Raad van State aangegeven welke dicta zijn uitgebracht per ministerie, kan b.v. via Opmaat worden geïnventariseerd hoeveel wetten en regelingen per departement zijn geproduceerd en worden bij veel ministeries al periodiek medewerkerstevredenheidsonderzoeken en 'klant'peilingen of – onderzoeken gehouden. Mogelijk zijn nog meer bestaande bronnen te gebruiken.
3. Kwantitatieve, "harde" gegevens die centraal verzameld (moeten gaan) worden. Te denken valt aan hoeveelheden geschillen, convenanten etc. Voor sommige producten, zoals besluiten en adviezen, zal het simpele tellen naar verwachting zoveel energie en moeite kosten, dat wordt geadviseerd daar vooralsnog vanaf te zien.
4. Andere gegevens die of in algemene zin iets kunnen zeggen over de kwaliteit van de juridische functie, of juist incidenteel iets kunnen zeggen over een bepaald product. Te denken valt daarbij aan:
 - rapporten van de Algemene Rekenkamer;
 - de juridische vakpers;
 - visitatiecommissies en legal audits;
 - rapporten van de Nationale Ombudsman.

De rapportagecyclus kan het karakter krijgen van een "groeimodel". In het begin hoeft nog niet op alle punten een volledige rapportage langs deze lijnen plaats te vinden. Het zal even duren voordat alle informatie op een eenvoudige manier vergaard kan worden. Daartoe is soms ook een verandering van werkprocessen nodig en hulp van collega-diensten (post- en archieffunctie). Dit kost tijd. Nog niet alle bronnen zijn dan van meet af aan beschikbaar. In het begin kan dan ook bijvoorbeeld gefocust worden op een paar relevante aspecten. Het streven is wel om na verloop van tijd een volledig beeld te kunnen geven; daarbij blijft het eerder

genoemde uitgangspunt gelden dat het geen "verplicht nummer" moet worden met veel bureaucratische rompslomp. Er moet tijd zijn om het systeem echt te laten werken.

7. Kwaliteitscriteria

7.1 Kwaliteitscriteria per proces/product

In de onderstaande schema's zijn per werkproces kwaliteitscriteria opgenomen die gelden voor het proces om tot een bepaald product in dat werkproces te komen en voor het product zelf. Telkens wordt aangegeven welke bronnen gebruikt worden om te beoordelen in hoeverre aan de gestelde kwaliteitscriteria is voldaan.

1. Proces wetgeving

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Er is in het proces voldoende aandacht gegeven aan de afweging van nut en noodzaak van (nieuwe) wetgeving.	In dossier traceerbaar, b.v.: <ul style="list-style-type: none"> - Startnota, of aantekening in dossier waarom geen startnota - Legal impact assessment - Kabinetsstandpunt - Memorie van Toelichting etc.
2.	Er is een planning gemaakt en er is afgestemd en gecommuniceerd met procespartners over bijstelling/afwijking daarvan	In dossier traceerbaar en/of vastgelegd in overkoepelend systeem, zoals dep. wetgevingsvoortgangssysteem en wetgevingsprogramma's en interdep: I-timer
3.	Er is een adequaat samenwerkingsproces doorlopen (volgens vastgesteld kader) tussen beleid, uitvoering, handhaving en wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> - medewerkers - en 'klant'beoordeling(sonderzoek) - dossier: weerslag van consultatie van beleid, uitvoering en toezicht

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
1.	Er is voldoende weerslag van feedback (interne toetspool/andere interne actoren/WKB-toets) op concept	dossier
2.	Positief oordeel Raad van State op juridische kwaliteit	adviezen (dicta en (hoeveelheid) redactionele kanttekeningen) en jaarverslag Raad van State
3.	Product is bestendig/duurzaam/	juridische literatuur, rechtspraak,

	toekomstgericht en wordt gedragen door politiek/samenleving	domeindoorlichtingen, wetsevaluaties (Clearing House) en het aantal malen dat een regeling gewijzigd moet worden
--	---	--

2. Proces advisering

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Er is aandacht besteed aan de intake: (her)bevestiging van de vraag en overeenstemming over het tijdpad	- dossier - medewerkers - en 'klant'beoordelingsonderzoek
2.	Er heeft afstemming plaatsgevonden met relevante deskundigen/partners	- weerslag in dossier (afstempartners genoemd) - 'klant'beoordelingsonderzoek
3.	Advies is tijdig geleverd en toegelicht aan adviesvrager en, zonodig, tijdig hoger opgespeeld (b.v. omdat het om een politiek gevoelige kwestie gaat) binnen de eigen dienst	- gesprekken met adviesvragers en leidinggevenden - 'klant'beoordeling

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
1.	Bruikbaar (in politieke - en beleidscontext) en duidelijk in de conclusie	- 'klant'beoordelingsonderzoek - inhoud adviesnota - advies al dan niet opgevolgd
2.	Er zijn in het advies alternatieven/scenario's genoemd	- gesprekken met adviesvragers/inhoud van de adviesnota's
3.	De juridische risico's zijn in het advies duidelijk in beeld gebracht en beheersmaatregelen voorgesteld	- inhoud van de adviesnota's - 'klant'beoordeling

3. Proces besluiten (waaronder beleidsbesluiten/beschikkingen)

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Juridische nut/noodzaak/aanleiding besluit is herleidbaar (voorbeelden van aanleidingen zijn: instrumentatie van beleid, reactie op aanvraag, ambtshalve)	Inhoud besluit/dossier, 'klant'beoordeling

2.	Alle betrokkenen en belangen zijn in beeld gebracht	Inhoud/opbouw besluit, dossier, 'klant'beoordeling
3.	Tijdigheid, besluitvorming binnen termijnen	Awb-termijnen gehaald, al dan niet verzonden tussenberichten, 'klant'beoordeling

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
1.	"Judge proof" (= besluit blijft o.b.v. wet en jurisprudentie in stand bij eventueel beroep)	Eventuele bezwaren en beroepen
2.	Belangenafweging is consistent/begrijpelijk/deugdelijk	Inhoud besluit, inhoud bezwaren/beroepen
3.	Product is toegesneden op ontvanger/doelgroep	'klant'beoordeling

4. Proces overeenkomsten/convenanten, inclusief aanbestedingen

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Bewuste instrument- en contractspartner-keuze (waarom b.v. geen besluit)	Dossier
2.	Tijdige betrokkenheid jurist, er is een adequaat samenwerkingsproces doorlopen	Dossier/inhoud overeenkomst
3.	Transparantie/kenbaarheid, ook voor derden	Inhoud (en toelichting bij) overeenkomst, correspondentie/publicatie

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
1.	Bewust van effecten (financieel en bestuurlijk; beleidsruimte wordt ingeperkt)	Dossier
2.	Consistente afspraken; product geeft weerslag uitkomst onderhandelingen	Inhoud overeenkomst en eventuele toelichting; dossier
3.	"Judge proof" (=overeenkomst blijft o.b.v. wet en jurisprudentie in stand bij eventueel beroep)	Eventuele conflicten en de afloop daarvan (al dan niet in gelijk gesteld)

5. Proces geschillen (bestuurs- en civielrechtelijk)

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Bewuste (met 'klant' gedeelde) keuze om niet te schikken, mediation te gebruiken of "slechts aandacht te geven"	Dossier, verantwoording (desnoods d.m.v. een 'kattenbelletje') over de interne afstemming
2.	Tijdigheid, volledigheid van geleverde processtukken en zonodig ideevorming over beleidswijziging als uitkomst geschil	Dossier, incl. zonodig "lessons learned"- notitie
3.	Bewuste keuze tussen zelf behandelen of inschakelen deskundige (b.v. landsadvocaat)	Dossier, aard van de zaak

	Kwaliteitscriteria product	Bronnen
1.	Eerdere belangenafweging op alle punten verdedigd	Uitkomst van het geschil (aantal gewonnen/verloren zaken)
2.	Processtrategie bepaald, intern afgestemd en gevolgd	Dossier/processtukken
3.	Argumenten en redeneerlijn op orde	Processtukken

7.2 Algemene randvoorwaarden en hulpmiddelen voor het systeem

Naast de criteria per product zijn er ook *algemene randvoorwaarden en hulpmiddelen die gelden voor het hanteren van dit systeem voor juridische kwaliteit*. Dit type *randvoorwaarden en hulpmiddelen* leent zich voor toetsing op systeemniveau (zie par. 4, punt 2).

Een aantal voorbeelden:

- het zoveel mogelijk beschikbaar stellen van richtlijnen, handleidingen en beslisbomen (om
- leuningedrag, herhalende vragen en onnodige verschillen in behandeling tegen te gaan)
- het zorgen voor (op de doelgroep gerichte) leesbaarheid en toegankelijkheid van alle
- juridische producten
- een vaste, eenduidige wijze van dossiervorming (per type product)
- het voorhanden hebben in een dossier van een korte schriftelijke weerslag van de wijze waarop
- afstemming met anderen heeft plaatsgevonden
- het afleggen van rekenschap over het verder kijken dan het eigen dossier (aantoonbaar oog gehad

- voor dwarsverbanden)
- het voorhanden hebben van een korte schriftelijke weerslag van de diverse toetsen die het product
- heeft ondergaan en
- de wijze waarop hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden.

8. Relatie met de andere themagroepen

Themagroep 3 behandelt slechts een onderdeel van de actiepunten die betrekking hebben op de verbetering van de kwaliteit van de juridische functie, namelijk het onderdeel dat betrekking heeft op de kwaliteitsborging van de juridische producten. Andere, "aangrenzende", onderdelen worden door andere themagroepen behandeld, zoals:

- de verbetering van de juridische kennis (vooral ook van de niet-jurist) en vaardigheden bij de medewerkers en het management zelf;
- de verdere versterking van de positie/invloed van de juridische directie binnen de departementen en van de minister van Justitie als degenen met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van de rijksdienst;
- samenwerking en bundeling.

De voorstellen van themagroep 3 en de voorstellen van de andere themagroepen kunnen elkaar over en weer versterken op de volgende wijze:

- Er zou bij de opleiding (b.v. binnen de nieuw op te richten Academie voor Overheidsjuristen) aandacht kunnen worden besteed aan het vak "juridische kwaliteitszorg" als onderdeel van de opleiding voor de juridische professie (themagroep 4).
- Via juridische kwaliteitszorg kunnen de verbanden tussen de directies JZ enerzijds en de beleidsdirecties en uitvoerings- en handavingsinstanties worden aangehaald. Daarbij speelt dat juridische kwaliteit verder gaat dan de kwaliteit van de typisch juridische producten. Het betreft in feite het totale juridisch handelen van een departement (incl. thema's als rechtstatelijkheid, behoorlijk bestuur, etc). Een onderdeel van kwaliteitszorg is b.v. het volgens een vast stramien binnen de departementen verzorgen van legal awarenesstrainingen (themagroep 4). Maar hiertoe behoort ook het periodiek onderhouden en onderzoeken van de samenwerkingsrelaties d.m.v. structurele "klant"gesprekken met een vaste agenda en eenduidige klantbeoordelingsonderzoeken (themagroepen 1 en 2).
- Om de sense of urgency m.b.t. juridische kwaliteitszorg te vergroten is een verdere versterking van de invloed van de juridische directies en de rolopvatting van de directeur juridische zaken als 'chief legal officer' voorgesteld (eerste rapport van themagroep 5). Omgekeerd kan met de voorstellen van themagroep 3 de positie van de directeuren, de ICCW én de minister van Justitie worden versterkt door al deze partijen, in samenhang, materieel een rol te doen spelen in de rapportagecyclus.

9. Relatie met Vernieuwing Rijksdienst

- De hierboven beschreven mogelijkheid om een *audit* op het kwaliteitsproces te laten uitvoeren door de auditdienst, zou een nieuwe taak (en daarmee een nieuw te ontwikkelen aandachtsgebied) kunnen zijn van de Rijksauditdienst (waarin de auditdiensten van een aantal departementen zijn/worden gebundeld). Daarmee geeft de juridische functie er blijk van de rijksbrede samenwerking ook breder te ondersteunen. Bovendien bevordert dat de inhoudelijke harmonisatie van de juridische audit.
- Idealiter zou er *rijksbreed één gestructureerd onderzoekssysteem* gehanteerd worden, niet alleen voor medewerkertevredenheid maar ook voor "klant"tevredenheid. Dit behoeft dan niet uitsluitend door de juridische diensten te worden ontworpen, maar zou een onderdeel moeten zijn van (b.v. een tweejaarlijks Rijksbreed) "klant"tevredenheids/"samenwerkings"onderzoek tussen de diverse disciplines. Bij de opzet hiervan zou het programma Vernieuwing Rijksdienst wellicht een rol kunnen spelen.
- In het kader van Vernieuwing Rijksdienst zou ook aandacht moeten worden besteed aan het bevorderen van de aandacht voor aspecten als *rechtsstatelijkheid en behoorlijk bestuur* in den brede. In de opleiding van ambtenaren op alle niveaus (en wellicht ook voor politieke ambtsdragers) zou hier meer aandacht voor kunnen komen. Er zijn inmiddels meerdere programma's binnen de Rijksdienst die hieraan aandacht besteden. Niet alle initiatieven zijn bij ons bekend, maar het lijkt verstandig op dit aspect de krachten te bundelen.
- Op het gebied van opleiding zou ook gedacht kunnen worden aan een verbinding tussen de drie bestaande academies, Rijksfinanciën, Communicatie en Wetgeving (en in de toekomst dus ook overheidsjuristen), met als doel om voor de verschillende doelgroepen van die academies "awarenesstrainingen" voor de andere disciplines te verzorgen.

II Deelrapportage over de structuur en rijksbrede kaders van de juridische functie

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding
Hoofdstuk 2	Juridische zaken
Hoofdstuk 3	De wetgevingsfunctie
Hoofdstuk 4	De positie en bevoegdheden van de Minister van Justitie
Hoofdstuk 5	De rol van de ICCW
Hoofdstuk 6	Aanbevelingen

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

- 1.1. Het Programma Versterking Juridische Functie Rijk is door het kabinet ingesteld om de aanbevelingen van het visitatierapport “Met recht verbonden” uit te voeren en is onderdeel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Onderdelen van het programma betreffen de werving en opleiding van overheidsjuristen, verbeteren van interdepartementale samenwerking bij de juridische functie, samenwerking van beleidsmakers, juristen en uitvoerders en de kwaliteitszorg voor het juridische product. In dit rapport staat de vraag centraal hoe de Rijksdienst zo kan worden ingericht dat de juridische kwaliteit van de Rijksoverheid gewaarborgd is. Het gaat daarbij om de gehele juridische functie, derhalve zowel om de primaire juridische producten van de Rijksoverheid (wet- en regelgeving, adviezen, behandeling van bezwaar en beroep, overeenkomsten, besluiten) als om de juridische kwaliteit van het beleid (verhouding tot Europees en internationaal recht, rechtszekerheid, rechtmatigheid e.d.).
- 1.2. Een goede vervulling van de juridische functie is essentieel voor het functioneren van de Rijksoverheid. Het handelen van de overheid moet rechtmatig zijn en het door de overheid te ontwikkelen beleid moet voldoen aan eisen van rechtszekerheid en rechtmatigheid. Hetzelfde geldt voor uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving.
- 1.3. Aan een juridische functie die onder de maat is, zijn grote – maatschappelijke, bestuurlijke en politieke- risico's verbonden. Het veronachtzamen van aanbestedingsregels kan een aanzienlijke vertraging veroorzaken bij het verrichten van overheidstaken. Men denke aan de uitvoering van grote infrastructurele werken. Gebrekkige ICT-contracten kunnen de overheid op hoge kosten jagen. Falend toezicht of falende handhaving kan overheidsaansprakelijkheid meebrengen. Bezwaarprocedures waarin grote fouten worden gemaakt, leiden tot een stijging van het beroep op de rechter. Wetgeving die in strijd is met Europese of internationale regels staat bloot aan ongeldigverklaring of buitentoepassingverklaring door de rechter. Stelselwijzigingen –of dat is op het gebied van economie, onderwijs, bestuur of openbaar bestuur – kunnen nieuwe uitvoerings- of handhavingslasten veroorzaken die onvoldoende onder ogen zijn gezien. Gebrek aan kennis van staatsrechtelijke noties, bijv. over

ministeriële verantwoordelijkheid, leidt tot politieke brokken.

Uiteindelijk staat het maatschappelijk vertrouwen op het spel: een overheid die faalt, verspeelt vertrouwen. Het gezag van de overheid erodeert. Daarom is het noodzakelijk dat deze taken goed worden uitgevoerd en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken duidelijk is belegd.

- 1.4. De juridische functie van het Rijk is tot nu toe driemaal gevisiteerd. De eerste twee visitaties (Regels en risico's, 2000, en Van wetten weten, 2002) gingen specifiek over de wetgevingsfunctie. Zij hebben tot tal van verbeteringen en vernieuwingen geleid, zowel in de sfeer van werving en opleiding van jonge wetgevingsjuristen als op het punt van voorbereiding en het proces van wetgeving. De visitaties hebben geleid tot de erkenning dat centralisering van de wetgevingsfunctie voordelen biedt uit een oogpunt van deskundigheid en kwaliteitszorg. Dat blijkt ook uit onderzoek in 2002 en 2004 naar de kwaliteit van ministeriële regelingen: regelingen die zijn voorbereid door centrale wetgevingseenheden zijn vaak hoger van kwaliteit dan regelingen van beleidsdirecties. De derde visitatie (Met recht verbonden, 2007) heeft zich in het bijzonder gericht op de niet-wetgevende juridische taken van de Rijksoverheid. De uitkomsten van de visitatie strekken niet in alle opzichten tot grote vreugde. De visitatiecommissie signaleert dat "de juridische eenheden op de meeste departementen door enkele bezuinigingsrondes op dit moment nauwelijks nog steeds in staat (zijn) de juridische kwaliteit van beleid- en besluitvorming te waarborgen. De rek is er uit. Voor meerdere ministeries geldt bovendien dat onvoldoende juridische capaciteit beschikbaar is om de Europese dimensie overtuigend te behartigen" (blz. 58). De commissie stelt voorts dat, ondanks de verbeteringen voortvloeiend uit de aanbevelingen van de commissie-Grosheide, de kwaliteit van de juridische functie onder druk staat (blz. 58).
- 1.5. De kwaliteit van de juridische functie wordt bepaald door de kwaliteit van de mensen, de wijze van samenwerken en de inrichting van de organisatie. In dit rapport staat de organisatie centraal. Daarbij gaat het om de vraag welke juridische taken worden verricht, wie verricht deze taken en wie is verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking (en hoe kan die verantwoordelijkheid worden waargemaakt). Geïnterviewd is welke taken binnen de ministeries worden

uitgevoerd, hoe de daarvoor verantwoordelijke dienstonderdelen zijn gepositioneerd, hoe de juridische inbreng en kwaliteit van het beleidsproces wordt bewaakt door controle en toetsingsmechanismen en of de verantwoordelijkheid voor de juridische functie duidelijk is belegd. Op basis van deze inventarisatie komt de werkgroep tot voorstellen voor de inrichting van de juridische functie binnen de ministeries. Ministeries verschillen in taken, organisatie en omvang en veranderen ook van organisatie en inrichting, al naar gelang de opdrachten waar ze voor staan. Er moet daarom ruimte zijn voor verschillende uitwerking van de voorstellen.

HOOFDSTUK 2 JURIDISCHE ZAKEN

- 2.1 Juridische zaken (niet-wetgeving) bestrijkt een breed scala aan juridische advies- en uitvoerende taken. Deze JZ-taken zijn soms ondergebracht in een centrale directie juridische zaken, maar soms elders of verspreid. Dat kan zijn binnen het ministerie in enge zin, maar ook bij ZBO's, agentschappen en dergelijke. Op onderdelen zijn samenwerkingsrelaties tussen departementen tot stand gebracht. Er is een zekere tendens om juridische zaken te centraliseren om aldus kwaliteit en bedrijfsmatig werken te bevorderen.
- 2.2 Juridische zaken betreft in algemene zin vier werkprocessen:
1. bestuurlijk-juridische advisering;
 2. geschillenbeslechting;
 3. overeenkomsten/convenanten;
 4. besluiten.

Voorbeelden van concrete werkzaamheden zijn:

- behandeling van bezwaar- en beroepschriften;
- behandeling van verzoeken Wet openbaarheid van bestuur;
- klachtbehandeling en Ombudsmanzaken;
- juridische adviestaken;
- beslissing tot inschakeling van de landsadvocaat;
- advisering over aanbesteding;
- advisering over Europees en internationaal recht;
- instelling raden en adviescommissies;
- rechtspositionele zaken.

- 2.3.
- Behandeling van bezwaar- en beroepschriften: een aantal departementen kent aparte diensten voor uitvoerende taken die tevens de daaruit voortvloeiende bezwaar- en beroepszaken behandelen. Voorbeelden zijn EZ (Senter Novem), LNV (Dienst Regelingen) en CFI (OCW). Deze zaken kunnen ook zijn ondergebracht bij de centrale directie juridische zaken (SZW). Om de kwaliteit te bewaken en om te kunnen sturen op aanbod (analyse van het aanbod om daarop invloed te kunnen uitoefenen) en op productie (prioriteitstelling e.d.) alsmede om te kunnen rapporteren en aanbevelingen te kunnen doen, is een duidelijk gepositioneerde eenheid van een zekere omvang noodzakelijk. Buiten beschouwing blijft hier de behandeling van weinig voorkomende, precieuze zaken waarvoor specifieke kennis vereist is.
 - Behandeling van verzoeken Wet openbaarheid van bestuur: alle departementen kennen inmiddels een centrale Wob-functionaris, bij de directie juridische zaken of bureau Secretaris -Generaal. Er is een interdepartementaal Wob-contact functionarissen overleg.
 - Klachtbehandeling en Ombudsmanzaken: (bijna) alle departementen kennen een centrale klachtfunctionaris die tevens contactpersoon is voor de Nationale Ombudsman. Die functionaris was in het verleden vaak bij de directie Voorlichting gestationeerd, maar zit nu meestal bij de directie juridische zaken (of bureau Secretaris - Generaal).
 - (Bestuurlijk) Juridische adviestaken (bijv. over de instrumentatie van beleid of over de risico's van uitvoeringsbesluiten, maar ook, meer basaal, advies in civielrechtelijke vraagstukken of over subsidieregelingen): bij veel departementen is deze taak (te onderscheiden van juridisch beleidsadvies) niet centraal belegd en is er zelfs geen centrale toetsing of registratie. Er bestaan bij verwaarlozing van aandacht voor deze taak aanzienlijke financiële en politiek/bestuurlijke risico's: beleid dat juridisch niet uitvoerbaar blijkt, onregelmatigheden bij contracten en vergoedingen, onjuistheden bij subsidietoekenning, geen controle op de naleving van subsidievoorwaarden etc.
 - Beslissing tot inschakeling van de landsadvocaat: in veel gevallen berust de beslissing tot inschakeling van de landsadvocaat bij de directeur juridische zaken/wetgeving (of één of enkele andere centrale functionarissen) waarbij hij soms mandaat kan geven aan "repeat players". Deze centrale persoon moet waken over de naleving van de door het kabinet gestelde voorwaarden voor inschakeling en voorkomen dat onnodig advies wordt gevraagd, bijvoorbeeld omdat de kennis binnen het departement beschikbaar is. De visitatiecommissie heeft ook

het risico van het weglekken van juridische expertise geschetst als al te gemakkelijk de landsadvocaat wordt ingeschakeld. Een centraal bevoegde functionaris heeft meer zicht op – liefst rijksbreed- al eerder gestelde vragen van dezelfde aard en kan zo onnodige kosten (en tijd) besparen.

- Advisering over aanbesteding: de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van aanbesteding is veelal centraal gepositioneerd bij de directie Inkoop met eigen juridische expertise. Er bestaat vaak een samenwerkingsrelatie met de centrale directie juridische zaken. Zo'n samenwerkingsrelatie is wenselijk omdat aldus de kans op het veronachtzamen van aanbestedingsplichten wordt verkleind.
- Advisering over Europees en internationaal recht: bij bijna alle departementen is deze taak bij de directie Wetgeving/juridische zaken belegd, met voor Europees recht als overlegorganen de ICER en de daaronder ressorterende commissies.
- Instelling raden en adviescommissies: vaak niet centraal aangestuurd, met als risico schending van de kaderwet ZBO's, de Wet adviesstelsel en de vacatiegeldbesluiten. Het ligt voor de hand de toetsing op de instelling van raden en adviescommissies centraler te beleggen.
- Rechtspositionele zaken: vaak bij een eenheid bij de directie personeel en organisatie. De meeste departementen werken samen in het Expertisecentrum Arbeids-Juridisch.

2.4. Voorwaarde voor een goede juridische functie is dat deze een zekere omvang heeft. Centralisatie heeft duidelijke voordelen: opleiding, begeleiding en kennisoverdracht worden bevorderd, het niveau van de juridische functie kan worden bewaakt door controle en toetsingsmechanismen. De werkgever blijft daardoor aantrekkelijk voor juristen die bevrediging in het juridische werk vinden. Centralisatie op departementaal niveau biedt ook meer kansen en perspectief op interdepartementale shared services of kenniscentrumachtige constructies (bijv. bij Wob-zaken of in civiele zaken). Er moet ruimte zijn voor aparte oplossingen op specifieke terreinen (zie de voorbeelden onder 2.3), maar de uitvoering van juridische taken moet wel herkenbaar zijn belegd in eenheden van een zekere omvang om daarvoor verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

2.5. Hoewel bij steeds meer ministeries de verantwoordelijkheid voor belangrijke delen van de juridische functie en voor de juridische kwaliteit bij één persoon of eenheid is belegd, is dat niet het algemene beeld. Het

ontbreken van een verantwoordelijk aanspreekpunt voor de juridische kwaliteit behoeft aandacht, omdat het waarborgen van de rechtsstatelijkheid van het overheidshandelen complexer is geworden door juridisering en internationalisering van de samenleving. De risico's van onregelmatig of onrechtmatig handelen zijn groter geworden. Schade wordt niet gedragen, maar verhaald, zo mogelijk op de overheid of haar toezichthouders en uitvoerende diensten. Bij grote ondernemingen en financiële instellingen heeft zich deze claimbewustheid al vertaald in compliance afdelingen en legal counsels in de raad van bestuur. Deze ontwikkeling zal zich alleen maar voortzetten en dat stelt ook eisen aan de inrichting van de overheidsorganisatie.

- 2.6. De zelfstandige en onafhankelijke juridische inbreng dient daadwerkelijk tot op het hoogste ambtelijke en politieke niveau te kunnen worden gegarandeerd. Daartoe is affiniteit met de juridische functie in de ambtelijke top een essentiële voorwaarde. Vanwege hun rol zijn het de Secretarissen-Generaal die de verantwoordelijkheid dragen om het bewaken van de juridische kwaliteit van het overheidshandelen concreet en herkenbaar te beleggen. Daarvoor is nodig een persoon of eenheid die aanspreekbaar is op die kwaliteit. De betreffende persoon of eenheid ("chief legal officer") moet de positie, de bevoegdheden en de middelen hebben om deze verantwoordelijkheid (zorgdragen voor het juridisch "in control" zijn van het ministerie) te kunnen dragen. Het eist ook een op samenwerking gerichte cultuur waarbij de jurist zich kan verplaatsen in de afwegingen van de beleidsmaker en omgekeerd de beleidsmaker de juridische weging kan volgen. Deze verantwoordelijkheid kan de meest vergaande vorm hebben, namelijk verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de adviezen of producten als zodanig, maar ook minder vergaande vormen zijn denkbaar zoals de verplichte medeparaaf, de verantwoordelijkheid voor de instelling van kwaliteitscontrolemechanismen of de verantwoordelijkheid voor het monitoren van de kwaliteit en het daarover rapporteren. Ook jaarverslagen over de prestaties (Wob, bezwaar en beroep) geven inzicht in de geleverde prestaties.
- 2.7 De positie van (de Minister van) Justitie ligt bij JZ-taken minder duidelijk dan bij wetgeving. Bij wetgeving bestaan afspraken over toetsing en een cultuur en infrastructuur van interdepartementale samenwerking. Bij JZ-taken ligt dat minder duidelijk en geven ministeries aan de JZ-functie verschillende invulling. Essentieel is dat de uiteindelijk voor de juridische kwaliteit verantwoordelijke ambtelijke top deze verantwoordelijkheid kan

waarmaken. Daarvoor is noodzakelijk dat binnen de organisatie de deskundigheid aanwezig is om kaders voor kwaliteitszorg te stellen en de juridische aspecten van uitvoering en beleid te toetsen. Het formuleren van minimumnormen, zoals bij visitaties gebeurt, en interdepartementaal overleg op directeursniveau, helpen om de kwaliteit te bewaken en verhogen. Het ligt daarom voor de hand de lijn zoals die bestaat bij de wetgevingsfunctie door te trekken naar de JZ-functie. Dat spoort dan met de feitelijke situatie bij verscheidene departementen dat beide taken vaak in dezelfde directie worden uitgevoerd en dat competenties van wetgevingsjuristen en andere overheidsjuristen overlappen.

- 2.8 Om op het punt van kwaliteitszorg en het ontwikkelen van gemeenschappelijke kwaliteitscriteria werkelijk een slag te kunnen slaan, is het noodzakelijk binnen de Rijksoverheid een eenheid te creëren met een faciliterende, ondersteunende en signalerende rol. Andere varianten, zoals het overlaten aan de individuele departementen of het uitbreiden van de taak van een directie wetgeving en juridische zaken, bergen het risico in zich dat de kwaliteitszorg slachtoffer wordt van andere prioriteiten, daargelaten dat daarmee deskundigheid niet kan worden gewaarborgd. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de departementen voor de kwaliteitszorg van de juridische functie en de dienstverlenende rol die zo'n eenheid richting departementen moet vervullen, komen daarmee ook onvoldoende tot uiting. Een eenheid die onafhankelijk is ten opzichte van de bestaande directies wetgeving en juridische zaken, biedt ook meer mogelijkheden bij doorlichting van de juridische functie samen te werken met de Raad van State (die dergelijke doorlichtingen nu in specifieke gevallen op verzoek verricht). Zo'n eenheid zou een coördinerende en sturende rol kunnen vervullen bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van kwaliteitscriteria voor de onderdelen van de juridische functie, het vaste secretariaat van periodieke visitaties kunnen vormen en verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de aanbevelingen uit dit rapport. De omvang van zo'n eenheid is vergelijkbaar met die van het kenniscentrum wetgeving bij Justitie (4 á 5 personen). Het ligt voor de hand om een dergelijke eenheid bij het ministerie van Justitie onder te brengen.
- 2.9. De lijn van de verantwoordelijkheid voor het wetgevingskwaliteitsbeleid zou dan doorgetrokken kunnen worden naar de JZ-functie in het algemeen. De Minister van Justitie zou aldus aanspreekbaar kunnen zijn op (een structuur van) werving, selectie en opleiding van overheidsjuristen, (het verkennen

van mogelijkheden tot) interdepartementale samenwerking en bundeling van juridische taken als ook op interdepartementale samenwerking en overleg van degenen die voor de ministeries verantwoordelijk zijn voor de juridische functie. Bij het laatste gaat het bijvoorbeeld om "best practices" op het punt van bevoegdheden, het onderkennen van kwetsbare onderwerpen (bijv. vragen van staatssteun, aansprakelijkheidsrisico's e.d.). In samenhang met de in hoofdstuk 5 voorgestelde taakuitbreiding van de ICCW zou een heldere structuur worden geschapen voor de juridische functie van het Rijk.

HOOFDSTUK 3

DE WETGEVINGSFUNCTIE

- 3.1. Wetgeving is een primair product van een ministerie. Dat komt tot uitdrukking in de positionering van de wetgevende functie. Bijna alle ministeries (met uitzondering van AZ en Financiën) hebben een centrale directie juridische zaken die alle wetgeving (wetsvoorstellen en AMvB's) voorbereidt. Zij bereiden ook ministeriële regelingen voor of zij toetsen tenminste elders voorbereide ministeriële regelingen. De afwijkende situatie bij AZ en Financiën is verklaarbaar. AZ heeft nauwelijks wetgeving en laat deze voorbereiden door BZK. Financiën kent twee grote (centrale) wetgevende onderdelen (fiscale zaken en financiële markten) met een omvangrijke, specialistische wetgevingsproductie. Zoals de visitatiecommissie heeft opgemerkt, is er geen reden de departementen een bepaald model voor te schrijven. Het gaat erom een systeem van checks and balances te vinden dat waarborgt dat aandacht wordt geschonken aan de juridische dimensie van beleid en uitvoering.
- 3.2. Bij enkele ministeries is de wetgevende taak op specialistische terreinen (bijv. begrotingswetten) elders belegd. Die taakverdeling kan hier verder buiten beschouwing blijven.
- 3.3. Het komt voor dat een uitvoeringsdienst of een toezichthoudend orgaan de "eigen" wetgeving (die het eigen handelen of haar eigen bevoegdheden reguleert) voorbereidt of claimt. Deze situatie is ongewenst. De belangenafweging en kwaliteitsbeoordeling zijn niet gewaarborgd, het interdepartementaal overleg verloopt moeizaam (bijv. omdat men buiten de interdepartementale samenwerkingsoverleggen staat) en het gevaar ontstaat dat de praktijk uitsluitend bepalend wordt voor de noodzaak, uitleg en toepassing van de wet. Bezwaar is ook dat de verantwoordelijkheden van de wetgevingsdirecties op het vertegenwoordigend niveau worden uitgehold.
- 3.4. Verantwoordelijkheid voor de wetgevingsfunctie moet kunnen worden waargemaakt. Dat wil zeggen dat voorstellen voor wet- en regelgeving op hun juridische houdbaarheid zijn beoordeeld vóórdat het tot besluitvorming op hoog ambtelijk en politiek niveau komt. Een beleidsmaker of minister moet erop kunnen vertrouwen dat zijn beleid voldoet aan eisen van rechtmatigheid en juridische uitvoerbaarheid (bijv. niet vastloopt op Europese of internationaal-rechtelijke verplichtingen). Binnen een ministerie

moet daarom gewaarborgd zijn dat het juridisch oordeel kan worden gegeven voorafgaande aan de besluitvorming. Deze waarborgfunctie betreft zowel de keuze om het wettelijk instrument in te zetten bij de vormgeving van het beleid (de instrumentenkeuze) als de vorm en de inhoud van het wettelijk instrument (formele en materiële wetgeving). Aan de beslissing om het instrument van wetgeving in te zetten behoort een oordeel van een wetgevingsdirectie ten grondslag liggen. Het ontwerpen van wetsvoorstellen (dus wetgeving in zuivere vorm) is primair de taak van een wetgevingsdirectie. Dat geldt voor alle algemeen verbindende voorschriften, dus ook voor ministeriële regelingen. Als een dergelijke regeling al decentraal wordt voorbereid, is een zware kwaliteitstoets - op rechtsgrondslag, regeldruk, bestuurlijke lasten - noodzakelijk (aldus ook het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de in pt. 1.4 genoemde onderzoeken). De stuurgroep acht een dergelijke taaktoedeling en taakverdeling essentieel om verantwoordelijkheid voor de wetgevingsfunctie te kunnen waarmaken.

- 3.5 De werkgroep concludeert dat een behoorlijke inrichting van de wetgevende functie moet voldoen aan de volgende criteria:
- er is een (centrale) juridische (wetgevings)eenheid, dan wel meerdere (centrale) eenheden in de situatie van omvangrijke, specialistische wetgevingsproductie
 - die adviseert/oordeelt over de instrumentenkeuze vóór ambtelijke en politieke besluitvorming,
 - en die alle wet- en regelgeving van het ministerie voorbereidt of tenminste toetst.

HOOFDSTUK 4 DE POSITIE EN BEVOEGDHEDEN VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

- 4.1. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor het wetgevingskwaliteitsbeleid, hetgeen onder andere tot uiting komt in de toetsing van wetsvoorstellen en voorstellen voor amvb's vóór behandeling in (voorportalen, onderraden en) ministerraad. De andere ministers blijven verantwoordelijk voor hun eigen producten. Op het ministerraadformulier dient te worden vermeld of er overeenstemming met Justitie is. In de aanwijzingen voor de regelgeving is bepaald dat er bij geschil door Justitie een wetgevingsrapport wordt opgesteld waarin de geschilpunten zijn omschreven. Dat wetgevingsrapport wordt door het desbetreffende ministerie samen met het voorstel aan de ministerraad aangeboden. Van de mogelijkheid van een wetgevingsrapport wordt nauwelijks gebruik gemaakt omdat bij wezenlijke verschillen van inzicht er vóór behandeling in de ministerraad op hoog ambtelijk of politiek niveau overleg plaatsvindt om tot een oplossing te komen.
- 4.2. De wetgevingstoets en de toepassing van de aanwijzingen en andere toetsen, samen met de vermelding van overeenstemming met Justitie op het mr-formulier, bevorderen dat de ministeries dezelfde criteria hanteren en dat het kwaliteitsoordeel kan worden betrokken bij de besluitvorming in de ministerraad. Het kwaliteitsoordeel is niet beslissend, in die zin dat agendering in de ministerraad en besluitvorming in de ministerraad in afwijking van het oordeel mogelijk blijft.
- 4.3. Herhaaldelijk is bij de discussie over de bewaking van de kwaliteit van regelgeving bepleit om de Minister van Justitie wettelijk een rol toe te kennen die vergelijkbaar is met de rol die de Minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet heeft bij het financieel beheer. Ook geschiedde dat door het lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal mr Van de Beeten bij de behandeling van de nota Vertrouwen in wetgeving door de Eerste Kamer op 10 februari 2009. Het is daarom aangewezen de aandacht op de regeling in de Comptabiliteitswet te richten. Op grond van artikel 2 van deze wet is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor het beheer van de schatkist en voor de coördinatie en het toezicht op het door de ministers gevoerde beheer van de departementale kassen. Artikel 16 Comptabiliteitswet bepaalt dat voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk niet aan de ministerraad of de Staten-

Generaal worden gezonden vóórdat de Minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven. Begrotingen worden slechts aan de Kamer gezonden als de Minister van Financiën daartegen geen bezwaar heeft (artikel 12). De wet (art.27) eist een centrale directie financieel-economische zaken, waarvan het hoofd in overeenstemming met de Minister van Financiën wordt benoemd. Bij amvb worden regels gegeven met betrekking tot de taken van de centrale directies. De coördinatie van het financieel beleid vindt plaats via het interdepartementaal overleg van de directies FEZ onder voorzitterschap van Financiën. Deze coördinatiestructuur wordt bevorderd door uitwisseling van personeel en een Financiën-verleden van directeuren FEZ. Bij de Comptabiliteitswet is sprake van een geïntegreerd begrotingsproces, dat is bij de juridische functie in beginsel anders. Dat laat onverlet dat het model van de Comptabiliteitswet in sommige opzichten richting kan geven aan de positie van de Minister van Justitie en van de eenheden verantwoordelijk voor de uitvoering van de juridische functie.

- 4.4. De Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden bepalen thans reeds over de aanmelding van ministerraadstukken dat vóór voorlegging aan de ministerraad overleg plaatsvindt met de Minister van Justitie in verband met de wetgevingstoets, met inbegrip van de dereguleringsaspecten. Indien geen overeenstemming is bereikt, dient eerst overleg tussen de betrokken bewindspersonen te zijn gevoerd alvorens het voorstel op de agenda van de ministerraad worden geplaatst. Een voorstel waarover geen overeenstemming bestaat, kan in beginsel alleen worden geagendeerd indien gebrek aan overeenstemming is gebleken tijdens het bewindspersonenoverleg (Stcrt.1992, 84). De Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat deze Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden moeten worden inachtgenomen (Ar. 261
- 4.5. De praktijk is dat bij benoemingen van directeuren Wetgeving/juridische zaken door de Algemene bestuursdienst het oordeel van de directeur wetgeving van Justitie wordt gevraagd. Omgekeerd worden de directeuren wetgeving/juridische zaken betrokken bij benoemingen op sleutelposities van de directie wetgeving van Justitie. Hier is sprake van een wenselijke vaste gedragslijn. Transparantie is wel nodig.
- 4.6. Een wettelijke regeling – in de vorm van een wet in formele zin - van de bevoegdheden van de Minister van Justitie op het punt van toetsing van regelgeving en van agendering in de ministerraad, die in essentie de

organisatie van de Rijksoverheid betreft, is niet nodig. Het kan ook bij interne regeling van de Minister-President, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Een dergelijke regeling bestaat reeds in de vorm van de Aanwijzingen van de Minister-President en in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De vaste gedragslijn bij benoemingen van de directeuren Wetgeving kan nog eens worden bevestigd.

HOOFDSTUK 5

DE ROL VAN DE ICCW

- 5.1. De Interdepartementale Commissie voor Constitutionele zaken en Wetgeving (ICCW) is het voorportaal van de Raad voor Veiligheid en Rechtsorde en de Raad voor Bestuur en functioneert als forum waar onderwerpen van algemeen wetgevingsbeleid worden behandeld.
- 5.2. De ICCW fungeert ook als opdrachtgever of initiator van grotere interdepartementale samenwerkingsprojecten op het gebied van wetgeving, onderzoek en instrumentontwikkeling. Voorbeelden zijn de aanpassing van de Awb en de WOB in verband met de dwangsom bij niet tijdig beslissen, wettelijke belemmeringen voor samenwerking tussen inspecties, de ontwikkeling van het integraal afwegingskader beleid en wetgeving en de instelling van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk.
- 5.3. Voor een versterking van de juridische functie is een strategische rol voor de ICCW essentieel. In 2006 en 2007 hebben evaluaties van de ICCW plaatsgevonden. Daar kwam uit dat de ICCW haar forumfunctie voor algemene wetgevingsvraagstukken en haar strategische rol voor horizontale vraagstukken zou kunnen versterken.
- 5.4. Geconstateerd kan worden dat de ICCW haar strategische rol steeds beter weet te vervullen. Deze rol zou nog meer profiel kunnen krijgen als de commissie zich ook duidelijk als probleemoplosser bij politiek/bestuurlijke knelpunten weet te presenteren. Een voorbeeld daarvan is het project tot versnelling en stroomlijning van gerechtelijke procedures in de sfeer van de fysieke infrastructuur. Het is geboden alert te zijn op dergelijke uitdagingen, in het bijzonder in de aanloop en het vervolg van kabinetwisselingen.
- 5.5. De strategische rol van de ICCW zal met name kunnen betreffen horizontale projecten die raken aan de inrichting van de Rijksdienst. Veel departementen worstelen bijvoorbeeld met de gevolgen van digitalisering voor hun wetgeving. Hoe gaan we daarmee om? Of: hoe voorkomen we een wildgroei aan specifieke wetten die op gespannen voet staat met de codificatiegedachte?
Mogelijke andere onderwerpen zijn:
 - de nota Vertrouwen in wetgeving stelt dat het onwenselijk is om in regeerakkoorden afspraken over (vorm en tijdpad van) wettelijke maatregelen te maken. Bij kabinetwisselingen kunnen

verkiezingsprogramma's en regeerakkoord gescreend worden op consequenties voor regeldruk en instrumentering van beleid;

- de Eerste Kamer heeft recent weer de staf gebroken over uitvoeringsmaatregelen die vooruitlopen op aanneming van de wet: wat betekent dat voor het wetgevingsproces?
- eenzelfde vraag geldt voor de pleidooien van de Eerste Kamer het normatieve karakter van de wet (basis principes, verplichtingen, reikwijdte in de formele wet) te versterken.

5.6. Het strekt tot voldoening dat de ministerraad inmiddels heeft ingestemd met een uitbreiding van de taak van de ICCW tot algemene, departementsoverschrijdende juridische aangelegenheden (regeling van 14 oktober 2009, Stcrt 2009 nr 15945 van 23 oktober 2009). Aldus wordt ook recht gedaan aan een meer strategische rol van de ICCW ten behoeve van de juridische functie van het Rijk.

HOOFDSTUK 6 AANBEVELINGEN

- 6.1. De zelfstandige en onafhankelijke juridische inbreng dient daadwerkelijk tot op het hoogste ambtelijke en politieke niveau te kunnen worden gegarandeerd. De verantwoordelijkheid voor juridische toetsing, rapportage en controle moet concreet en herkenbaar worden belegd. De betreffende 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. De uitvoering van juridische taken moet plaatsvinden in eenheden met een zekere "massa": dat pleit voor centralisatie (pt. 2.4 en 2.6.).
- 6.2. Voor de rijksbrede bewaking van de kwaliteitszorg en de ontwikkeling van gemeenschappelijke kwaliteitscriteria is een bij het Ministerie van Justitie gepositioneerde eenheid nodig die faciliterende, ondersteunende en signalerende functie vervult (pt 2.8).
- 6.3. Bij benoemingen van SG's en DG's gaat de ABD na 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.
- 6.4. Uitgangspunt is dat een departement een centrale wetgevingsdirectie heeft (dan wel meerdere centrale eenheden in de situatie van omvangrijke, specialistische wetgevingsproductie). Met dat uitgangspunt verdraagt zich niet dat een beleidsdirectie of uitvoerende dienst haar "eigen" wet in beheer heeft (pt. 3.1 en 3.3). Het gaat erom een systeem van checks and balances te realiseren dat voldoende waarborgt dat aandacht wordt geschonken aan de juridische dimensie van beleid en uitvoering.
- 6.5. Over voorstellen om het instrument van wet- en regelgeving in te zetten, wordt niet beslist zonder advies/oordeel van de (centrale) wetgevingsdirectie(s) (pt. 3.4).
- 6.6. Wetsvoorstellen en andere algemeen verbindende voorschriften worden voorbereid door de wetgevingsdirectie. Als bij uitzondering ministeriële regelingen decentraal worden voorbereid, worden zij door de centrale wetgevingsdirectie(s) getoetst (zie pt.3.4).
- 6.7. De ICCW is

- voorportaal voor de RVR en RB (pt. 5.1);
- forum voor het ontwikkelen van algemeen wetgevingsbeleid en voor wetgevingsvraagstukken van horizontale aard (pt. 5.3);
- opdrachtgever voor departementoverschrijdende wetgevingsprojecten (pt. 5.4).
- overlegorgaan voor departementoverschrijdende JZ-zaken (pt. 5.6).

III Deelrapportage over de Europese dimensie van de juridische functie

Samenvatting

1. In dit onderdeel wordt uitwerking gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra en de kabinetsreactie daarop voor wat betreft de inbreng en inzet van (wetgevings)juristen in het totstandkomingsproces van communautaire wetgeving. Allereerst wordt evenwel geconstateerd dat de afgelopen jaren al veel rapporten en kabinetsstandpunten over de behandeling van Europese dossiers door de ministeries tot stand zijn gekomen. De indruk bestaat dat de aanbevelingen daarin nog niet door alle ministeries ter harte zijn genomen. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de betrokkenheid van juristen bij onderhandelingen, de aanwezigheid van wetgevingsjuristen bij onderhandelingen in Brussel, de aanpak van de juridische analyse en de deelname aan uitvoerende comités en expertgroepen.

2. De themagroep beveelt aan dat de ministeries voor zich zelf nagaan of en hoe de aanbevelingen in eerder tot stand gekomen rapporten en kabinetsstandpunten over de juridische component in Europese dossiers toepassing vinden binnen hun eigen departement. De resultaten van deze zelfonderzoeken worden voorgelegd aan de ICER en de ICCW.

3. Voort doet de themagroep de volgende nadere aanbevelingen ter verbetering van de betrokkenheid van juristen bij het onderhandelingsproces:

- Bij de opstelling van het zogenoemde BNC-fiche dient nauw te worden samengewerkt tussen de beleidsdirectie en de juridische directie. De juridische directie dient zich pro-actief op te stellen ten aanzien van wetgevingsvoornemens van de Commissie.
- Wanneer de eerste beoordeling in het BNC-fiche uitwijst dat een nadere juridische analyse noodzakelijk is, wordt deze onverwijld interdepartementaal vastgesteld, zo nodig via CoCo en MR.
- De juridische directeur moet ad hoc de noodzaak beoordelen van de aanwezigheid van wetgevingsjuristen bij het Europese en internationale wetgevingsproces.
- De juridische directies van de departementen¹ dienen te worden betrokken bij elke standpuntbepaling en elke opstelling van instructies gedurende het onderhandelingsproces.

¹ Wanneer de juridische functie niet centraal is geregeld wordt dit begrepen als juristen binnen de beleidsdirecties

- Periodiek wordt door de juridische directies gezien welke onderwerpen er in Brussel (gaan) spelen en welke daarvan departementsoverstijgend zijn
- De directeuren Juridische Zaken dienen standaard de verslaglegging te ontvangen van de voor het departementale werkkterrein relevante bijeenkomsten in het kader van het wetgevingsproces, de uitvoeringscomités en de expertgroepen in Brussel. De directie Internationale Zaken vervult hierbij zo nodig een coördinerende rol.
- De ICER – I onderzoekt de haalbaarheid van de ontwikkeling van een toetsingsinstrument voor de beoordeling van de juridische kwaliteit van het Europese regelgevingsvoornemen en de impact daarvan op de nationale rechtsorde.

4. **Voorstel** van de themagroep aan de stuurgroep:

- in te stemmen met de aanbevelingen van de themagroep;
- in dec-jan voeren alle departementen het onder 2 gestelde (nagaan uitvoering eerdere aanbevelingen binnen hun eigen departement) uit;

1. Inleiding

In dit onderdeel wordt uitwerking gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra en de kabinetsreactie daarop voor wat betreft de inbreng en inzet van (wetgevings)juristen in het totstandkomingsproces van communautaire wetgeving. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de betrokkenheid van juristen bij onderhandelingen, de aanwezigheid van wetgevingsjuristen bij onderhandelingen in Brussel, de aanpak van de juridische analyse en de deelname aan uitvoerende comités en expertgroepen.

Daaraan voorafgaand wordt aandacht besteed aan de toepassing van bevindingen en aanbevelingen in eerdere rapporten over de behandeling van Europese dossiers door de ministeries.

2. Wat vooraf ging...

De aanbevelingen van de Commissie Hoekstra komen niet uit de lucht vallen. Zij bouwen voort op eerdere bevindingen en aanbevelingen in eerder tot stand gekomen rapporten over de behandeling van Europese dossiers door de ministeries. De aandacht in deze rapporten voor de juridische component in Europese dossiers richt zich onder meer op:

- de vroegtijdige inzet van juristen in de Europese beleidsontwikkeling en het Europese wetgevingsproces,
- vroegtijdige verkenning van effecten voor de Nederlandse rechtsorde.
- de verbetering van de interne organisatie en overlegstructuur binnen de ministeries in Europese dossiers,
- intensivering van de adviserende en voorlichtende rol van de ICER,
- aanwijzing van prioritaire dossiers door het kabinet en inzet van (interbestuurlijke) dossierteams waarin beleidsmakers en juristen ten nauwste samenwerken,
- versterking van de voorlichting en informatievoorziening over Europa,
- versterking van de Europese component in het personeelsbeleid en het opleidingsaanbod.

Een uitgebreid overzicht van deze bevindingen en aanbevelingen is samengevat in Bijlage 1.

Deze voorstellen werden destijds telkens breed onderschreven. De themagroep beschouwt ze nog steeds als waardevol. Toch bestaat de indruk dat de daadwerkelijke uitvoering ervan verschilt per ministerie. De themagroep heeft zich afgevraagd wat hiervan de oorzaken kunnen zijn. Een mogelijke verklaring zou gevonden kunnen worden in een onvoldoende gevoel van urgentie bij de politieke

of algemene leiding. Ook kan een minder goede samenwerking tussen beleidsmakers en juristen binnen een ministerie van invloed zijn. Voorstelbaar kan ook zijn dat sommige aanbevelingen niet goed aansluiten op de praktijk binnen een ministerie.

Er zijn echter geen signalen in deze zin ontvangen.

Daarom acht de themagroep het in ieder geval zinvol dat de ministeries de aanbevelingen in nog eens goed tegen het eigen departementale licht houden. Ze kunnen het eigen functioneren versterken en tegelijk de samenwerking met de andere departementen.

3. Betrokkenheid juristen bij onderhandelingen

De aanbevelingen van de Commissie Hoekstra en de kabinetsreactie banen de weg verder die door de hiervoor genoemde rapporten al werd gewezen. Dat geldt in de eerste plaats voor de aanbeveling van de Commissie Hoekstra juristen in een vroegtijdig stadium te betrekken bij Brusselse onderhandelingen. In de kabinetsreactie wordt geconstateerd dat betrokkenheid van wetgevingsjuristen, althans juristen met voldoende kennis van de nationale wetgeving en van aspecten van wetgevingskwaliteit, bij de onderhandelingen bij de Europese instellingen noodzakelijk is. Voor het voorkomen, bestrijden en beperken van regeldruk – bij voorkeur aan de bron – is volgens het kabinet hoogwaardige juridische denkkracht vereist.

De zogeheten BNC-procedure, die leidt tot de opstelling van een eerste beoordeling van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie, wordt gezien als een voor de hand liggend aangrijpingspunt om de inbreng van juridische expertise in de fase van de onderhandelingen over commissievoorstellen te verbeteren. Het BNC-fiche biedt de mogelijkheid om verschillende juridische aspecten van een Europees voorstel te belichten en zo eventuele juridische aandachtspunten en problemen te signaleren. De betrokkenheid van wetgevingsjuristen of andere juristen met de vereiste kennis van de nationale wetgeving op de departementen is onmisbaar voor een juiste signalering in het BNC-fiche.

De themagroep stelt het volgende voor ter uitwerking hiervan.

Het eerst(beleids)verantwoordelijk departement draagt zorg voor de opnemings in het BNC-fiche van de juridische analyse. Daarin dienen de juridische aandachtspunten en mogelijke problemen bij de toesnijding van het voorstel op de Nederlandse rechtsorde te worden gesignaleerd, en worden zoveel mogelijk suggesties aangereikt ter oplossing van de juridische knelpunten.

Daarbij dient telkens vanaf het begin nauw samengewerkt te worden tussen de penvoerende beleidsafdeling en de juridische directie. Waar nodig zorgt de juridische directie voor coördinatie met de juridische directies van de medebetrokken departementen.

Een vaste portefeuillehouder, met achternam, dient te worden aangewezen die namens de juridische directie het desbetreffende dossier behartigt.

Essentieel in dit verband is dat alle deelnemers in dit proces rekening dienen te houden met de strakke tijdsplanning die verbonden is aan de totstandkoming van het BNC-fiche. Maar het denken over een dossier hoeft niet pas te beginnen wanneer de Commissie een voorstel heeft gepresenteerd. Een pro-actieve houding van de wetgevingsdirectie ten aanzien van nieuwe Europese wetgevingsdossiers is aangewezen, onder meer naar aanleiding van het wetgevingsjaarplan van de Commissie.

4. Aanwezigheid van wetgevingsjuristen bij onderhandelingen in Brussel

Het uitgangspunt is dat de juridische directies van de departementen worden betrokken bij elke standpuntbepaling en elke opstelling van instructies gedurende het onderhandelingsproces. Dit ter verzekering van de juridische kwaliteit van de inbreng, vanuit Europeesrechtelijk en vanuit nationaalrechtelijk perspectief. Dit geldt niet alleen voor de onderhandelingen in Raadswerkgroepen, maar ook bij de voorbereiding van de Coreper-instructies en de CoCo-conclusies. Een pro-actieve opstelling is daarbij onontbeerlijk. Periodiek - bijvoorbeeld twee keer per jaar bij de wisseling van het voorzitterschap van de EU - wordt bezien welke onderwerpen er in Brussel (gaan) spelen en welke daarvan departementsoverstijgend zijn.

Ook de spiegelzijde moet adequaat geborgd worden. De directeuren Juridische Zaken dienen daarom standaard de verslaglegging te ontvangen van de voor het departementale werkterrein relevante bijeenkomsten in Brussel (zowel de PV-verslagen als de eventuele aanvullende verslagen van het eigen departement). De directie Internationale Zaken kan hier zo nodig een coördinerende rol vervullen.

En wil de inbreng van Europeesrechtelijke en nationaalrechtelijke experts in Brusselse wetgevingsdossiers serieus worden genomen door de beleidskolom, dan zullen ook de juridische directies hun eigen inzet serieus moeten nemen. Substantiële aandacht en inzet van menskracht en middelen op dit gebied blijft onverminderd het parool. Deze inzet mag nimmer een sluitpost van de juridische directie worden.

Een stelselmatige aanwezigheid van wetgevingsjuristen in Brussel in de verschillende fasen in het Europese wetgevingsproces of in ander internationaal verband legt een aanmerkelijk beslag op schaarse wetgevingscapaciteit. De juridische directeur moet beoordelen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij het Europese en internationale wetgevingsproces.

5. Aanpak juridische analyse

De Commissie Hoekstra en de kabinetsreactie gaan voorts in op de bevordering van de goede beoordeling van de juridische aspecten van Europese voorstellen voor regelgeving. Daarvoor is allereerst nodig een grondige analyse van de wijze van inpassing in het nationale rechtstelsel en een uitwerking van de belangrijkste elementen van implementatie. De uitkomsten van deze analyse kunnen worden benut in de onderhandelingen over het Europese voorstel en tevens bijdragen aan een goede en tijdige voorbereiding van de implementatie. In de tweede plaats zullen, indien bij de eerste beoordeling in een BNC-fiche belangrijke juridische aandachtspunten en mogelijke problemen met betrekking tot het Commissievoorstel worden gesignaleerd, deze bij wijze van vervolg op het BNC-fiche aan een juridische analyse worden onderworpen. Deze analyse kan deel uitmaken van de verdere aanpak bij «grote voorstellen».

In de kabinetsreactie wordt niet ingegaan op de suggestie van de Commissie Hoekstra om het BNC-fiche tussentijds te actualiseren. De volgende redenen lagen hieraan ten grondslag. Het BNC-fiche is nadrukkelijk bedoeld om een eerste Nederlandse positie te formuleren zodra een nieuw Commissievoorstel is ontvangen. In de loop van het onderhandelingsproces doen zich vele momenten voor waarop in Brussel van verschillende zijden voorstellen worden ingebracht tot wijziging van het oorspronkelijke Commissievoorstel. Hiervan worden de betrokkenen in het onderhandelingsproces en de Kamers op de hoogte gebracht. De instructies aan de onderhandelaren in Raadswerkgroepen en Coreper zijn daarop toegesneden. De Kamers worden van de relevante ontwikkelingen in het desbetreffende dossier schriftelijk en mondeling op de hoogte gehouden, in geannoteerde agenda's, briefwisselingen en de algemene overleggen. Een actualisering van het oorspronkelijke BNC-fiche zou hieraan niets toevoegen. Dit nog afgezien van het risico van achterhaaldheid, omdat het proces van herziening van een BNC-fiche noodzakelijkerwijs een doorlooptijd kent van enkele weken.

Wel ziet de themagroep aanleiding voor een sluitende aanpak, indien het opstellen van een juridische analyse onvoldoende heeft kunnen plaatsvinden tijdens de totstandkoming van het BNC-fiche. De themagroep staat daarbij het volgende voor ogen.

Wanneer de eerste beoordeling in het BNC-fiche uitwijst dat verdere juridische analyse noodzakelijk is, wordt deze onverwijld opgesteld door de juridische directie van het (eerst-) beleidsverantwoordelijke departement, in overleg met de juridische directies van de andere eventueel betrokken departementen. Deze nadere beschouwing bevat een grondige analyse van de wijze van inpassing in het nationale rechtsstelsel en een uitwerking van de belangrijkste elementen van implementatie. De nadere juridische analyse zal helder aangeven welke juridische randvoorwaarden vanuit Nederlands oogpunt aan de ontwerp-regeling zouden moeten worden gesteld en bevat daartoe concrete aanbevelingen voor de onderhandelaars.

De themagroep onderschrijft in dit verband het nut van een toetsingsinstrument, analoog aan de nationale wetgevingstoets, voor de beoordeling van de juridische kwaliteit van het Europese regelgevingsvoornemen en de impact daarvan op de nationale rechtsorde. De ontwikkeling van een dergelijk toetsingsinstrument zou door de ICER ter hand kunnen worden genomen.

Indien de ontwikkelingen in Brussel daartoe aanleiding geven, kan worden bezien of de nadere juridische analyse aanpassing behoeft.

De themagroep acht het belangrijk dat de nadere juridische analyse een probleemoplossende insteek zal hebben en voldoende concrete alternatieven zal aandragen voor de onderhandelaars.

Met het oog op de bruikbaarheid voor de onderhandelaars en het krachtenveld in Brussel zal de juridische analyse in nauw overleg met de verantwoordelijke beleidsafdeling en de onderhandelaars worden opgesteld.

Deze nadere juridische analyse, of de zakelijke inhoud ervan, kan door de eerstverantwoordelijke minister aan de Kamers worden gezonden, om te worden betrokken in het overleg met de Kamers over het dossier. Vaststelling kan geschieden in interdepartementale afstemming. Zo nodig wordt deze afstemming opgeschaald naar de CoCo en MR wanneer de bevindingen tot een wijziging van de politieke keuzes in het BNC-fiche zouden leiden.

Deze nadere juridische analyse zal ook de basis kunnen vormen voor een tijdige aanpak van de implementatievoorbereiding gedurende het onderhandelingsproces.

6. Deelname aan uitvoerende comités en expertgroepen

De Commissie Hoekstra beveelt voorts aan gebruik te maken van de bevoegdheid vertegenwoordigers aan te wijzen voor deelname aan expertgroepen en uitvoerende comités te versterken, en met hen afspraken te maken over instructie vooraf en rapportage achteraf. De themagroep meent dat de deelname aan uitvoerende comités, waarin de lidstaten qualitate qua vertegenwoordigd zijn, adequaat is gewaarborgd. Expertgroepen worden ingesteld door de Europese Commissie die zelf beslist over de mogelijkheid om daarin vertegenwoordigers van de lidstaten op te nemen of over de aard van de inbreng (wetenschappelijke inzichten, overheidsbeleid). Of door een vertegenwoordiger van Nederland kan worden deelgenomen aan expertgroepen is dus afhankelijk van de Commissie. Indien expertgroepen worden samengesteld uit wetenschappers, zal het lastiger zijn hun inbreng op basis van instructies te sturen. Wel kan de wijze van rapportage worden afgesproken.

Wat de uitvoerende comités betreft is een sluitend systeem van instructies en rapportages in de visie van de themagroep onmisbaar. Een coördinerende rol voor de bewaking hiervan ziet de themagroep primair voor de directies Internationale Zaken. Dit mede met het oog op de coördinatie met andere departementen. In dit verband meent de themagroep dat een verbetering mogelijk is in de onderlinge communicatie tussen departementen over beleidsonderwerpen in de uitvoerende comités die het vertegenwoordigende departement overstijgen. Dit geldt *a fortiori* voor de uitvoerende comités die worden ingeschakeld voor de totstandkoming van uitvoeringsregelgeving. Daaruit kunnen implementatieverplichtingen voortvloeien die ook andere departementen raken. Ter vergemakkelijking van de coördinatie met en door het eerstverantwoordelijke departement kan gebruik gemaakt worden van het onlangs geactualiseerde comitologie-overzicht op de website van het Expertisecentrum Europees Recht. Daarin wordt van ieder comité aangegeven wat de bevoegdheid is, welk departement verantwoordelijk is en welke departementen medebetrokken zijn, alsmede de contactgegevens van de desbetreffende afdelingen en contactpersonen.

IV Deelrapportage samenwerking beleid en wetgeving

Investeren in samen werken. Impressies van een leeronderzoek

Den Haag, RijksAdvies, 10 maart 2010

Opstellers: drs. Martha C.M. Mens MPC, drs. Annemiek C.A.M Mul en
drs. Jack W.F. van den Kieboom, organisatieadviseurs RijksAdvies

Inhoudsopgave

1	INLEIDING
1.1	ACHTERGROND
1.2	DOELSTELLING
1.3	THEORETISCHE UITGANGSPUNTEN
1.4	UITVOERING VAN HET LEERONDERZOEK
1.5	DIT VERSLAG
2	TAAK EN SPANNINGEN
2.1	TAAK
2.1.1	Beleidskader
2.2	POLITIEKE RELEVANTIE
2.3	INRICHTING VAN DE TAAKORGANISATIE
2.4	MANAGEMENT VAN VERANDERINGEN EN DIFFERENTIATIE
2.5	SAMENVATTING: 10 SPANNINGSBRONNEN
3	ROUTINES
3.1	Samen werken en samen onderhandelen
3.2	Escaleren, projectsturing, lijnsturing
3.3	Ruimte maken voor belangenverschillen
3.4	Timing, in- en uitsluiten, afsplitsen
3.5	Identificeren met de intergroep
3.6	Leiderschap tonen
3.7	Samen reflecteren
4	BESCHOUWING
4.1	SAMEN WERKEN AAN WETGEVINGSTRAJECTEN
4.2	DE CONTAINENDE FUNCTIE VAN WETGEVING
4.3	AANBEVELING: REFLECTIE ALS STURINGSINSTRUMENT
4.4	VERSPREIDING VAN DE OPBRENGSTEN VAN DIT LEERONDERZOEK
	REFERENTIES

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

In het Programma Versterking Juridische Functie Rijk heeft het kabinet haar standpunten over de positionering van de juridische functie en de kwaliteit van juristen werkzaam binnen de rijksdienst uiteengezet. Een versterking van de juridische functie is gewenst. In het verslag 'Visitatie juridische functie en wetgeving' zijn hiertoe voorstellen gedaan.

Belangrijke elementen in de voorstellen voor de versterking betreffen het vroegtijdiger betrekken van juristen in het beleidsproces, het bundelen van beleidsarme juridische taken en de kwaliteit van de wetgeving te vergroten.

De kwaliteitsverbetering zou bereikt kunnen worden door een verdergaande hantering van startnota's, de rol van het ministerie van Justitie te versterken, een verbetering in het betrekken van juristen in het onderhandelingsproces over Europese wet- en regelgeving, de kwaliteit van (wetgevings-)juristen te versterken, de samenwerking tussen juristen te vergemakkelijken en door detachering en uitwisseling van juristen.

Naast deze voorstellen en initiatieven staat de kwaliteit van (inter)departementale samenwerking bij wetgeving centraal.

De kwaliteit van de samenwerking heeft een belangrijke doch niet altijd even aanwijsbare invloed op het proces van wetgeving. Er is een gedeeld inzicht dat samenwerken binnen wetgevingstrajecten verbeterd kan worden.

De procedures, methoden, stappen en modellen, kortom de technologie van het samenwerken (zoals ook opgenomen in de departementale protocollen en het Integraal Afwegings Kader IAK) lijken voldoende bekend.

Ook al is de technologie en de professionele bekwaamheid optimaal voor een wetgevingsproces, dan hoeft dit nog geen garantie te zijn voor een optimale uitvoering van het wetgevingstraject.

In de levende praktijk van wetgevingstrajecten gebeurt van alles.

Binnen het Programma is aandacht gevraagd om in deze levende praktijken te kijken hoe het samenwerken tot stand komt en wordt beïnvloed en welke patronen en routines zich werkenderweg ontwikkelen.

Hiervoor is een leeronderzoek opgezet waarvoor drie wetgevingstrajecten zijn geselecteerd:

- Modernisering Algemene Wet Rijksbelastingen van Het Ministerie van Financiën,
- Revitaliseren van het generieke toezicht binnen de herziening van het interbestuurlijke toezicht, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Integratie van natuurwetgeving, Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit

In deze drie wetgevingstrajecten is met de betrokken medewerkers onderzocht welke factoren de samenwerking beïnvloeden en daarmee van invloed zijn op de uiteindelijke realisatie van de wetgeving.

Het leeronderzoek is uitgevoerd door RijksAdvies.

1.2 DOELSTELLING

De doelstelling van het leeronderzoek is om te onderzoeken welke factoren van belang zijn in het samenwerken bij (inter)departementale wetgevingstrajecten en hoe deze constructief aan te wenden. Voor dit onderzoek is vanuit RijksAdvies ondersteuning geboden bij het maken van reflecties en het ontwikkelen van interventies op de betreffende samenwerking.

De doelstelling is om zodoende:

1. vanuit de gezamenlijke ervaringen te leren hoe er invulling is gegeven aan het managen van dossiers en het inrichten en leidinggeven aan wetgevingstrajecten (diagnosticeren en monitoren)
2. deze ervaringen tijdens het proces terug te leggen in het systeem/betreffende wetgevingstraject (reflecteren, interpreteren en confronteren)
3. om in de actualiteit van het moment te kunnen ontwikkelen (actiegericht sturen richting versterking van de samenwerking bij wetgevingstrajecten).

Naast de opbrengsten voor de betrokken pilots is het de bedoeling om deze opbrengsten toegankelijk en overdraagbaar te maken naar anderen en daarmee een bijdrage te leveren aan de versterking van de rechtstatelijke dimensie van het overheidshandelen.

1.3 THEORETISCHE UITGANGSPUNTEN

Rijksadvies is gevraagd om een dergelijk leeronderzoek gestalte te geven. De rol van de adviseurs is om in dit leeronderzoek te fungeren als een "container".

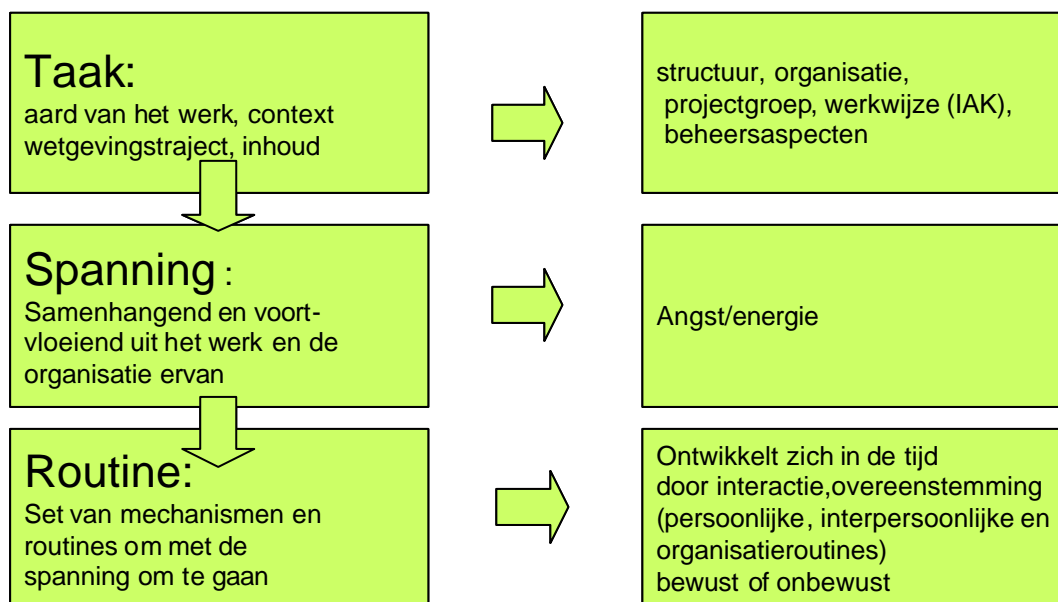
Hiermee wordt bedoeld dat RijksAdvies omstandigheden (plaats, begeleiding, ruimte en veiligheid) verzorgt waarmee het voor de deelnemers mogelijk is hun ervaringen in te brengen in de wetenschap/verzekering dat dit gericht is op een effectieve taakuitvoering. De belangrijkste spelregel bij de bijeenkomsten betreft ´begrijpen en begrepen worden ´en focus op taak en rol. Het gaat dus niet om beoordelingen in de persoonlijke sfeer maar naar factoren die wel of niet bijdragen aan een wetgevingstraject

Voor dit onderzoek is de “levende praktijk” het vertrekpunt. Hiermee wordt bedoeld dat de werkelijke dagelijkse gang van zaken centraal staat. De levende praktijk kenmerkt zich door de manier waarop mensen onderling het werk van alledag doen, de onderlinge interacties, de persoonlijke invloeden, de impact van macht, loyaliteiten en vriendschappen die wezenlijke succes- of faalfactoren kunnen zijn. Er gebeurt van alles in de levende praktijk, in het werk van alledag, in het hier en nu, het is niet altijd zo bewust of intentioneel maar het is wel aansturend en (mede)bepalend voor het verloop en het resultaat van wetgevingstrajecten.

In het leeronderzoek hebben we gebruik gemaakt van een theoretisch model om de levende praktijk te beschrijven en te analyseren . Dit onderzoeksmodel bestaat uit drie centrale concepten, waartussen een relatie wordt verondersteld. De concepten zijn: taak, spanning en routines, zie figuur 1. Het model veronderstelt dat aan elke taak elementen zijn te onderscheiden die spanningsvol kunnen zijn. Om met deze spanningen om te gaan, ontwikkelen betrokkenen bepaalde mechanismen en werkwijzen.

Deze routines kunnen een positief effect hebben op de taakuitvoering, maar evengoed is mogelijk dat ze de taakuitvoering in de weg staan.

Figuur 1. Onderzoeksmodel leeronderzoek[©]



Taak

Kenmerkend voor wetgevingstrajecten is dat een balans, een oplossing gevonden moet worden voor de fundamentele spanningen waarvoor de overheid zich ziet gesteld. De spanning tussen enerzijds de wenselijkheid van beleidsdoelen en anderzijds de mogelijkheid en de voorwaarden om die te realiseren. Hierbij is vrijwel altijd sprake van belangenverschillen, waarbij de overheid ook zelf partij is. Het is kortom onvermijdelijk dat de wetgevingstaak in zichzelf spanningsvol is.

In de talrijke belangenafwegingen vervult wetgeving de regulerende functie. Het kan deze functie beter vervullen naarmate de wetsteksten (wetsartikelen, MvT) meer eenduidig, consistent en logisch samenhangend zijn geformuleerd. De productie van wetsteksten is daarom gebaat bij een cognitief, rationeel, logisch en voorspelbaar proces. De context van wetgevingstrajecten echter kent ook een andere rationaliteit.

De politieke arena waarbinnen besluitvorming over de wetgevingstrajecten plaats vindt, is in haar aard ook irrationeel, wisselvallig, subjectief en inconsistent. Op het betreffende beleidsterrein kan sprake zijn van een grote dynamiek (veranderlijkheid) en kunnen in zich korte tijd substantiële veranderingen in beleidsvisie voordoen of kunnen de verhoudingen tussen stakeholders drastisch wijzigen. De context van de wetgevingstaak vormt daarmee een belangrijke bron van spanningen.

Daarnaast heeft elk wetgevingstraject haar eigen doel en inhoud met bepaalde kenmerken, die spanningen kunnen oproepen.

Voor elk traject wordt een bepaalde structuur en (project)organisatie en werkwijze bepaald. De gekozen vormgeving kan naast een hulpmiddel voor het verwezenlijken van de taak ook een bron zijn van spanning.

Spanningen

De inhoud, de context, de gekozen projectorganisatie, structuur en werkwijze maken dat deelnemers spanningen kunnen ervaren. Deze taakelementen noemen we spanningsbronnen. Deze spanningen kunnen diverse emoties oproepen, zoals plezier en motivatie, zich uitgedaagd voelen, samenbindend. De spanningen kunnen ook negatief beleefd worden en gevoelens van onzekerheid en angst oproepen. Positieve en negatieve emoties zullen mechanismen (routines) oproepen om met deze spanningen om te gaan. Deze mechanismen kunnen op hun beurt de samenwerking versterken of belemmeren.

Routines

Om met dilemma's, spanningen en angst om te gaan, ontwikkelen de betrokkenen in de loop van het traject verschillende routines. Routines zijn mechanismen, min of meer vaste werkwijzen en codes. Betrokkenen ontwikkelen de routines bewust en onbewust in reactie op de ervaren spanningen; sommige routines leveren een bijdrage om spanningen te vermijden, andere routines geven ruimte om spanningen en angsten te bewerken. Het effect van de routines op de taakuitvoering kan positief maar ook negatief zijn afhankelijk van de taak en context.

Samenvattend

Met dit onderzoeksmodel richten we de aandacht op die aspecten van wetgevingstrajecten die relevant kunnen zijn voor de samenwerking. We proberen de vinger te leggen op de voor de onderzochte wetgevingstrajecten kenmerkende spanningen en spanningsbronnen. Vervolgens brengen we in beeld welke routines in de drie wetgevingstrajecten zijn ontwikkeld. We analyseren waarvoor deze routines dienen, of ze toereikend zijn voor het hanteren van de spanningen en welke effecten er zijn op de taakuitoefening.

1.4 UITVOERING VAN HET LEERONDERZOEK

In de uitvoering van het leeronderzoek zijn de volgende vragen richtinggevend geweest:

1. Wat zijn met het oog op samenwerking relevante taakkenmerken van wetgevingstrajecten?
2. Welke spanningsbronnen zijn bij de onderzochte wetgevingstrajecten te onderscheiden?
3. Welke routines om met de spanningen om te gaan worden in de onderzochte wetgevingstrajecten ontwikkeld en welke invloed ze hebben op de taakuitvoering?
4. Zijn er naast de toegepaste routines nog andere/betere mogelijkheden om met de spanningen om te gaan?

Het leeronderzoek is bij elk wetgevingstraject in een drietal stappen uitgevoerd. De eerste fase bestond uit gesprekken met de projectleider en een aantal andere betrokkenen (projectmedewerkers, leidinggevendenden, stuurgroepleden). Tevens vonden een aantal observaties plaats van bijeenkomsten van relevante overleggroepen (projectgroep, kernteam, stuurgroep, etc.). Aan het eind van deze

fase maakten wij een beschrijving van relevante taakkenmerken. Tevens formuleerden we hypothesen over de spanningen die in de trajecten een rol spelen en over de routines om deze spanningen te beteugelen.

Aan de hand van deze hypothesen voer(d)en we reflectiegesprekken, eerst met de projectleider, daarna met de projectleider en de diverse overleggroepen. De gesprekken leidden doorgaans tot verdieping van de inzichten over de spanningen en routines in het traject. Ter afronding van het leeronderzoek is met de projectleider (en haar/zijn opdrachtgever) gereflecteerd over de opbrengsten voor het traject en voor het programma versterking juridische functie.

De gesprekken en de reflectiebijeenkomsten creëerden ruimte om stil te staan bij de dynamieken die de taakuitoefening oproepen en de al dan niet bewuste ingezette mechanismen om die te hanteren. Op deze wijze stimuleert het leeronderzoek het ontwikkelen van een gezamenlijk inzicht in de relevante taakkenmerken, spanningen en routines. En verschaft daarmee een gemeenschappelijke basis voor een meer effectieve samenwerking. Met de themagroep van het programma hebben eveneens reflectiebijeenkomsten plaatsgevonden. Hierin werd ervaren hoe de werkwijze die in de pilots is toegepast uitpakte en is op de verschillende thema's gereflecteerd.

1.5 DIT VERSLAG

Naast de opbrengsten voor de betrokken pilots is het de bedoeling dat de resultaten van het leeronderzoek toegankelijk en overdraagbaar zijn voor anderen. Dit verslag probeert hierin te voorzien. Om de vertaalslag te maken van de levende praktijk naar een verslag voor derden is een zekere mate van abstraheren onvermijdelijk. Ook is die vertaalslag beperkt: het betreft alleen de concepten, cognities. De ervaring van de spanningen van de trajecten zullen we niet trachten over te brengen, en dezelfde beperking geldt ten aanzien van de bewerking van die spanningen in reflectieve gesprekken.

In dit verslag geven we een min of meer impressionistisch beeld van onze waarnemingen, indrukken en inzichten, opgedaan tijdens het leeronderzoek bij de drie trajecten. We presenteren ons materiaal volgens de drie centrale concepten van het onderzoeksmodel: taak, spanning, routines.

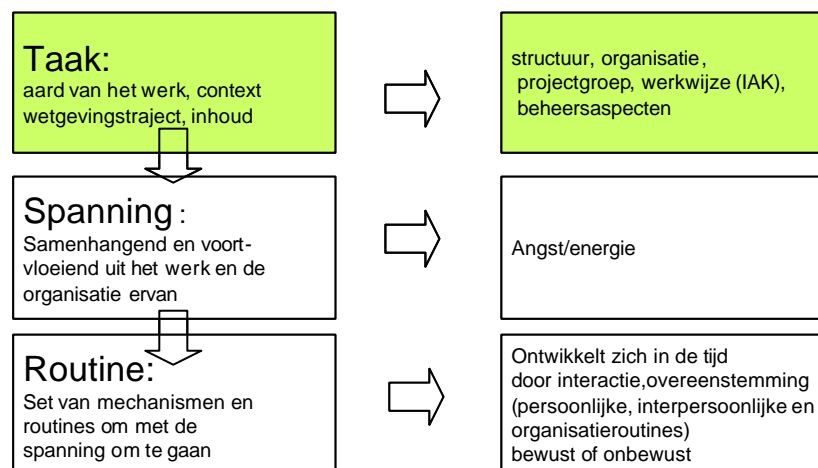
In het laatste deel van dit verslag gaan we in op de vraag hoe de opbrengsten van dit leeronderzoek benut kunnen worden voor de versterking van de juridische functie. Welke routines hebben we aangetroffen, hoe adequaat werken die? Zijn er wellicht betere mogelijkheden om met de spanningen bewerken?

2 TAAK EN SPANNINGEN

In het leeronderzoek is het model toegepast bij drie wetgevingstrajecten. In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen geordend naar de centrale thema's uit het model: taak, spanningen, routines. De beschrijvingen zijn geabstraheerd van de feitelijke gang van zaken in de drie trajecten.

In onze visie is samenwerken geen doel op zich. Dit leeronderzoek vindt zijn legitimatie in de veronderstelling dat samenwerken van belang is voor een goede uitvoering van de wetgevingstaak. De taak is het referentiepunt in dit onderzoek. Wij spreken dan ook liever van het belang van samenwerken. Hierbij staat voor ons het samenwerken aan een gemeenschappelijke taak centraal.

We starten de analyse van de drie wetgevingstrajecten met de vragen: wat behelst de taak en wat is nodig om die goed uit te voeren?



2.1 BELEIDSKADER

Een van de eerste vragen die speelt bij een (wetgevings)traject is natuurlijk wat is de taak, wat dient bij wet geregeld te worden? Antwoorden op vragen naar het waarom, de legitimiteit, de randvoorwaarden en de afbakening van de wetgevingstaak dienen gebaseerd te zijn op beleidsbeslissingen. Deze beslissingen zijn vaak verwoord in een (richtinggevend) beleidskader of kabinetsstandpunt.

Wetgevingstrajecten verschillen in de mate waarin bij de start al sprake is van een uitgewerkt kader. Bij de drie onderzochte trajecten in het leeronderzoek was de aanvangssituatie op dit punt verschillend: bij Oosting was het vertrekpunt een kabinetsstandpunt, de MAWR was naast wetgeving- ook een beleidstraject dat

startte met een beleidsnotitie en bij Natuur een door de Kamer overgenomen evaluatie van bestaande wetgeving. Echter, voor alle drie trajecten geldt dat in de loop van het traject nadere invulling van het beleidskader – en daarmee een aanscherping van de taak - heeft plaatsgevonden. En een taak die zich in de loop van tijd wijzigt/ontwikkelt kan belangrijke gevolgen hebben voor rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen.

In de drie trajecten werden werkende weg in interactie tussen beleid en wetgeving de leemtes in de beleidsvorming ingevuld. Hierbij is van belang is dat dit proces voldoende expliciet en rolbewust plaatsvindt. Immers, de taak van wetgeving is een andere en vergt andere handelingen dan de beleidstaak. Een goede samenwerking met de beleidsfunctie en elkaar in rol zetten is dan essentieel.

Overigens is in het leeronderzoek naar voren gekomen dat wetgevingsjuristen onderling verschillen in hun rolopvattingen ten aanzien van beleidsontwikkeling: sommige juristen zien (het bijdragen aan) beleidsontwikkeling als een onderdeel van hun wetgevende taak, andere achten dat expliciet een verantwoordelijkheid voor de beleidsfunctie. Deze verschillen kunnen spanningen oproepen bij interdepartementale samenwerking doordat verwachtingen en werkprocessen niet op elkaar aansluiten. In de praktijk zien we vaak tussenvormen, afhankelijk van de departementale tradities, ervaringsniveau van de betrokken juristen en beleidsmedewerkers etc.

Beleidskaders worden dus in de loop van het wetgevingstraject vaak (veder) ingevuld. Dat is enerzijds onontkoombaar, omdat de beleidsontwikkeling nu eenmaal niet stil staat. Anderzijds kan het – als hiermee onvoldoende bewust wordt omgegaan – risico's met zich meebrengen voor de ontwikkeling van een eenduidig en doeltreffend juridisch instrumentarium. Wetgeving is nu eenmaal tot op zeker hoogte gestold beleid en beoogt ook rechtszekerheid te bieden.

Een zich ontwikkelend beleidskader kan gevolgen hebben voor de oorspronkelijke uitgangspunten en randvoorwaarden van het traject. Relevant is dan dat alle betrokkenen in het wetgevingstraject deze veranderingen onderkennen, expliciteren en laten bekrachtigen door de hogere besluitvormingsniveaus van de organen die zij representeren. Dit dient plaats te vinden zowel in de respectievelijke beleidskolommen als bij de politieke top.

Indien zich tussentijds belangrijke wijzigingen voordoen in de beleidscontext, dan zal dit gevolgen (kunnen) hebben voor de inhoud, de legitimiteit en de randvoorwaarden van het wetgevingstraject. Ook uit deze veranderingen kunnen

spanningen ontstaan. In het leeronderzoek heeft dit bij twee van drie onderzochte trajecten een grote rol gespeeld.

Tot slot: een eenduidig en expliciet beleidskader leidt niet vanzelf tot een gemeenschappelijke perceptie van de taak. Dat ontstaat alleen door uitwisseling en discussie. We zullen zien dat een gezamenlijk gedragen beeld van doel en inhoud van de taak essentieel is voor een efficiënt en soepel wetgevingstraject.

Samenvattend: het vertrekpunt van wetgeving, het beleidskader, heeft een grote invloed op de realisatie van wetgevingstrajecten. De mate van uitwerking bij het beleidskader bij de start van wetgevingstraject varieert. Daarbij komt dat de betreffende beleidscontext niet altijd stabiel is: tijdens de rit kunnen zich wezenlijke veranderingen voordoen in datgene wat bij wetgeving geregeld moet worden. De mate waarin het beleidsmatige vertrekpunt en de tussentijdse ontwikkelingen daarin besproken en doorleefd zijn, is hierin van belang.

De Nieuwe AWR

In het traject de Nieuwe AWR is een verkennende beleidsnotitie opgesteld waarin een wenkend perspectief werd geschetst van de mogelijke vereenvoudigingen en verlichtingen van administratieve lasten in het formele belastingproces in aansluiting op een vernieuwd heffingsproces bij de belastingdienst via persoonlijke internetpagina. Deze notitie is door de Staatssecretaris omarmd met de wens op snelle resultaten en heeft als vertrekpunt gediend voor de projectgroep Nieuwe AWR.

De projectorganisatie; geschiedenis en karakter

Bij de aanvang van het project Nieuwe AWR ondersteunde de uitvoering (DG Belastingdienst) de visie op de Nieuwe AWR (complexiteitsreductie).

Bij het opzetten van het project bleek dat de uitvoering (de Belastingdienst) niet kon participeren in een gezamenlijke projectorganisatie in verband met met discussies en uiteindelijk strategiewijziging rond de automatisering (nl. prioriteit aan "het huis op orde") aan belastingdienstzijde. Wel is er nog parallel aan het beleids/wetstraject een projectorganisatie aan de uitvoeringskant opgezet.

Omdat een gezamenlijke visie over het tijdpad en de benodigde stappen niet tot stand kon komen was het lastig om een breed draagvlak te organiseren voor zo'n grote herziening. Wel zijn uiteindelijk een aantal quick wins gerealiseerd. Daar waar het de bedoeling was geweest om in dit project innovatief te werken door beleid, wetgeving en uitvoering direct hand in hand te laten gaan, werden beleid en

wetgeving uiteindelijk de trekkers. Bij de gekozen opzet heeft ook de belangrijke overweging meegespeeld dat een kleinere projectorganisatie beter beheersbaar zou zijn.

Herziening InterBestuurlijk Toezicht

Bij de uitwerking van de herziening van het interbestuurlijk toezicht waren verschillende inschattingen over het vermogen van de drie bestuurslagen de herziening te realiseren. Voor het afschaffen van het sectorspecifieke toezicht ontstond bij departementen de neiging tot compensatiemaatregelen. Een van de concepten hiervoor bestond uit het instrument last onder dwangsom. Dit concept heeft voor veel discussie gezorgd doordat de aard en toepasselijkheid in twijfel werden getrokken.

Daarnaast bleek dat de afstemming met de verschillende Ministers hierover ook verschilde. Waar het ene departement de Minister er vroeg bij betrok en er sterk op inzette, behandelde het andere departement het nog slechts als ambtelijk concept. Later in het traject was lastig te volgen of de Minister van BZK nu wel of niet afstand had genomen van dit instrument.

Integratie Natuurwetgeving

In het eindrapport van de evaluatie van de werking van de Natuurbeschermingswet 1998 (gebieden), de Flora- en faunawet (soorten) en de Boswet is geconcludeerd dat deze wetten op zichzelf voldoen, maar dat het vanuit het oogpunt van transparantie en uitvoerbaarheid verbeteringen mogelijk zijn, met name ten aanzien van de soortenbescherming en de bosbescherming. Deze verbeteringen moeten in een wetsvoorstel, waarin de drie wetten worden geïntegreerd, worden uitgewerkt. In lijn met deze aanbeveling heeft LNV voor een projectaanpak gekozen dat primair tot doel heeft deze verbeteringen uit te werken. Vanaf de start heeft er evenwel druk op gestaan om ook meer verbeteringen uit te werken die betrekking hebben op de gebiedbescherming.

Verschillende departementen, belangengroepen, IPO hebben hun invloed aangewend om in dit project hun belangen te behartigen. Ook gebeurtenissen in de samenleving en de politiek, waar zorgen leven over de werkbaarheid van regels ter bescherming van Natura 2000-gebieden, hadden grote betekenis voor het project. LNV heeft hierop geacommodeerd door het opstellen van de zogenoemde Rek en Ruimtebrief voor de TK, waarin onder meer mogelijkheden worden verruimd voor omgang met stikstofproblematiek.

Daardoor kreeg het project een inhoudelijk intensief karakter, waarbij is gebleken dat de verschillende belangen strijdig zijn en moeilijk te verenigen – ook voor LNV zelf wat de tegenstelling tussen landbouw en natuur in eigen huis heeft. Een dergelijk wetgevingstraject vraagt om goede expliciete afstemming met beleid met voldoende verankering op ambtelijk en politiek topniveau.

2.2 POLITIEKE RELEVANTIE

Er is een onderscheid mogelijk tussen wetgevingstrajecten die sterk politiek geladen zijn en trajecten waarvoor dit minder geldt. Het meer of minder politiek geladen zijn heeft een grote invloed op de uitvoering van de taak en de spanningen die daarmee gepaard gaan. In het leeronderzoek zijn de volgende realiteiten naar voren gebracht.

Als de Minister of staatssecretaris de nieuwe wet graag binnen de eigen ambtstermijn wil realiseren kan het traject doorgaans rekenen op voldoende aandacht van ambtelijke en politieke top. Aandacht die nodig is voor tijdige en gedragen besluitvorming. Daarnaast is steun van de top onontbeerlijk voor de verwerving van voldoende middelen om het traject te kunnen uitvoeren.

De andere zijde is dat politieke realiteiten grillig kunnen zijn: wat vandaag een politieke prioriteit is, hoeft dat morgen niet meer te zijn. De politieke opvattingen over de beleidsinhoud en de vormgeving daarvan in juridische instrumenten (wet- en regelgeving) kunnen veranderlijk zijn. De politieke variabiliteit kan ook betrekking hebben op de onderwerpen die binnen het wetgevingstraject geregeld dienen te worden. Bij de bestudeerde wetgevingstrajecten leidde dit in één geval tot toevoeging en vervolgens weer afsplitsing van onderwerpen.

Politiek geladen dossiers zijn bovendien erg tijdsgevoelig. Dat kan ertoe leiden dat de gewenste opleverdatum bij herhaling wordt bijgesteld. In het leeronderzoek hebben we zowel versnellen als vertragen waargenomen.

Een bijzondere vorm van afsplitsen en versnellen zijn de zogenaamde QuickWin trajecten: onderwerpen met een hoge politieke relevantie en die relatief snel in wetgeving zijn te regelen worden ondergebracht in een apart wetgevingstraject. Een van de nadelen van deze keuze is dat de politieke aandacht voor de overige onderwerpen - waarvoor een meer complex en langdurig wetgevingstraject nodig is - verflauwt met alle bijkomende risico's voor realisatie.

De politieke relevantie van wetgevingstrajecten hangt ook samen met het politieke en maatschappelijke krachtenveld. De druk op een traject neemt toe naarmate

meer partijen – binnen en buiten de rijksoverheid – belangen hebben bij het resultaat van het traject. Ook de aandacht van Kamers, de mate waarin zij zich actief bezighouden met het dossier, is een factor van belang. Hierbij spelen de politieke verhoudingen in de Kamers een niet te onderschatten rol.

De uitdaging is om de politieke en maatschappelijke realiteiten zo goed als mogelijk te integreren in het wetgevingstraject. Want dan is een meer gecontroleerde inpassing mogelijk van de verschillende perspectieven en belangen - voor zover deze passen binnen de beleidskaders.

Ook voor deze spanningsbron geldt dat bij totale afwezigheid van politieke of maatschappelijke druk (niemand stelt wezenlijk belang in het traject) er risico's zijn voor realisatie.

In alle drie de onderzochte trajecten heeft politieke relevantie een belangrijke, maar wisselende rol gespeeld. Alle betrokkenen geven aan dat (enige) politieke geladenheid de wetgevingstaak uitdagender maakt. Het vergroot doorgaans de motivatie om (samen?) van het traject een succes te maken.

Samenvattend: de politieke relevantie heeft op diverse manieren invloed op wetgevingstrajecten. Daarbij lijkt zich een optimum af te tekenen: heel veel aandacht van de ambtelijke en politieke top, van de volksvertegenwoordiging of van maatschappelijke organisaties kunnen te veel druk zetten op het traject. Maar geen of weinig aandacht brengt vaak ook risico's met zich mee. We zullen later zien tot welke spanningen dit kan leiden en welke routines er zijn om met deze spanningsbron om te gaan.

Integratie Natuurwetgeving

Een complex en intens krachtenveld

Alle betrokkenen onderschrijven natuurwaarden, echter de effecten van de bestaande natuurwetgeving zijn pas sinds kort breed zichtbaar geworden.

De betrokken departementen hebben verschillende belangen en verschillende opvattingen over de inhoud en aanpak van het project. Ondanks het feit dat het plan van aanpak door alle betrokkenen in mei/juni 2009 is geaccordeerd.

Van belang is dat de uitvoering van de wetgeving voor een belangrijk deel is gedecentraliseerd. Op het vlak van gebiedsbescherming zijn de provincies veelal het bevoegd gezag. Waar het gaat om de regels inzake soortenbescherming en bosbescherming is in de evaluatie van de natuurwetgeving aanbevolen om de uitvoering van die regels ook ten opzichte van de huidige regels te decentraliseren.

Er is sprake van sterk gepolariseerde verhoudingen tussen groot aantal stakeholders in de samenleving – en deze polarisatie is toegenomen in samenhang met de voorbereiding (door aanpak van) Crisis- en Herstelwet.

Er is in de TK geen afgetekende meerderheid voor (onderdelen van) het wetsvoorstel; dit maakt het lastig om hier goed op te anticiperen bij de vormgeving van de wet.

Dit maatschappelijke en politieke krachtenveld levert naast een duidelijke plaats op de agenda ook een veelheid aan spanningen.

2.3 INRICHTING VAN DE TAAKORGANISATIE

Bij de inrichting van de taakorganisatie is het de kunst om een zo goed mogelijke fit te realiseren met de aard en de context van de taak. Voor alle drie de wetgevingstrajecten in het leeronderzoek is gekozen om een programma- of projectorganisatie in te richten.

De motieven voor deze keuze waren onder meer de (grote) omvang van de wetgevingstaak, de noodzaak voor afstemming en overleg met een groot aantal betrokkenen van andere directies/departementen/partijen en toewijzing van vaste medewerkers aan de wetgevingstaak (en daarmee het veilig stellen van de capaciteit). Naast deze praktische overwegingen is er bij de initiatiefnemende directies ook de overtuiging dat overlegstructuren en besluitvormingsprocedures recht moeten doen aan het multipartij karakter van de trajecten.

Om de positie en de belangen van andere betrokken organisaties recht te doen zijn de onderzochte wetgevingstrajecten niet als een lijnactiviteit georganiseerd, maar in aparte organisatievormen (dwz project of programma). Ook de sturing op het traject is zoveel als mogelijk multipartij vormgegeven. Relevante partijen krijgen een plaats in de uitvoering, coördinatie en sturing van het project/programma. Alle trajecten kennen een departementale ophanging, dwz dat steeds 1 departement eindverantwoordelijk is. Binnen de departementen was de verantwoordelijkheid voor twee trajecten belegd bij één directie, het derde traject was belegd bij twee directies. Keuzes die elke hun eigen dynamiek kunnen hebben mbt de spanningen die ze kunnen oproepen.

De taakorganisaties van de drie wetgevingstrajecten kennen allemaal hun eigen vormgeving, verdeling van taken en bevoegdheden, communicatie en afstemmingsprocedures. Alle kennen een projectgroep, samengesteld uit medewerkers van diverse betrokken overheidsorganisaties (afdelingen, directies, departementen, andere bestuurslagen). In deze projectgroepen diende de

uitvoering van de wetgevingstaak plaats te vinden, het samen-werken aan de taak door de verschillende organisaties.

Daarnaast zijn er afhankelijk van het traject stuurgroepen, klankbordgroepen en verschillende vormen van overleg.

In elk traject zijn bij aanvang van het traject uitvoeringsplannen (plannen van aanpak, projectplannen) opgesteld. De mate van uitwerking van deze plannen verschilt echter sterk. Niet altijd is helder omschreven wat exact de taak en rol van de verschillende participanten inhoudt, noch wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het mandaat en de representatie. Daarnaast zijn relevante partijen soms niet (tijdig) opgenomen in de taakorganisatie en/of kunnen zij onvoldoende (mee)sturen op het traject.

Een specifiek punt van aandacht is de taak en rolverdeling tussen wetgeving en beleid. Dit zijn enkele aspecten van de taakorganisatie die in de praktijk van de wetgevingstrajecten spanningen kunnen (hebben) op(ge)roepen.

De mate waarin voor een wetgevingstraject een (passende) organisatie is ingericht verschilt. De effectiviteit van de gekozen structuur wordt voorts in grote mate bepaald door de onderlinge afstemming over de rolinvulling. Het feit dat je weet wat je van elkaar kan verwachten en wat de functie is van de verschillende overlegvormen. Op grond van onze waarnemingen vinden wij dat in de trajecten hier onvoldoende aandacht aan wordt besteed. Daarover later meer.

Zoals hiervoor beschreven voltrekken wetgevingstrajecten zich (vaak) in een instabiele context. Gedurende de uitvoering kan het voorkomen dat de taak wordt bijgesteld (beleidsvisie, onderwerpen, opleverdatum).

Van belang is dan dat de projectleider expliciteert welke gevolgen deze bijstellingen (kunnen/moeten) hebben voor de taakorganisatie en dat hij/zij passende maatregelen neemt. De taakorganisatie is dus geen statisch gegeven. Daarom is het van belang dat betrokkenen ook tijdens het traject het gesprek met elkaar voeren over ieders taak en rolinvulling.

Flexibiliteit in taakomschrijving en zo nodig aanpassing van de taakorganisatie is een manier om te adapteren aan een instabiele context. Een heel andere strategie is afzondering. Zo komt het voor dat grote wetgevingstrajecten met een lange doorlooptijd (overschrijden een kabinetstermijn) "buitendepartementaal" worden belegd in een aparte voor dit doel opgerichte organisatie, om zo de noodzakelijke rust te creëren.

Een uitermate praktisch maar relevant aspect voor een effectieve taakuitoefening is de beschikbaarheid van voldoende middelen/mensen. Hierbij gaat het zowel om kwantiteit (tijd op het moment dat het nodig is) als om kwaliteiten: zitten de juiste mensen aan tafel en beschikken zij over de benodigde competenties? Ook verschillen in omvang van de participerende (rijks)organisaties en daarmee verschillen in inzetbaarheid en flexibiliteit kunnen bronnen van spanning vormen.

Een cruciaal onderdeel en de slagvaardigheid van de taakorganisatie is het mandaat waarmee de deelnemers werken in de projectgroep.

Voor een effectieve taakuitvoering is het voor deelnemers van belang om scherp te hebben welke taak in de projectgroep centraal staat en hoe die zich verhoudt tot het eigen mandaat. Als deelnemers de opdracht hebben meegekregen primair de belangen van de eigen organisatie te behartigen, komen zij als representant eerder in de rol van onderhandelaar. Daarmee krijgt de projectgroep het karakter van een politieke arena.

De projectgroepleden dienen ook te beschikken over voldoende ruimte om naar eigen inzicht te handelen. Anders is het niet mogelijk om in de projectgroep slagvaardig te werken aan de gemeenschappelijke taak: ontwikkeling van wetgeving.

Samenvattend: de inrichting van de taakorganisatie is van belang in het scheppen van de randvoorwaarden voor een goed verloop van het wetgevingstraject. De wijze waarop een projectorganisatie is ingericht, de planvorming is uitgewerkt en de deelnemers een duidelijke rolverwachting en invulling hebben, verschilt per traject. Verder speelt de beschikbaarheid van voldoende mensen een grote rol. In alle trajecten was sprake van capaciteitstekorten. Het (veronderstelde) mandaat van de deelnemers speelt tot slot een belangrijke rol in het verdere functioneren binnen het traject.

Nieuwe AWR

De projectorganisatie; inrichting en dynamieken

Voor de Nieuwe AWR is na de start bij een beleids/wetgevingsdirectie na enige tijd besloten een projectgroep te organiseren. De projectgroep kwam daarmee los van de beleids/wetgevingsafdeling. Belangrijk motief hierbij was dat werd ingeschat dat de Nieuwe AWR een eigen tempo en dynamiek zou hebben ten opzichte van de beleids/wetgevingsdirectie.

Voor de besturing van de Nieuwe AWR was een stuurgroep beoogd en naast de projectleider wetgeving/beleid ook een projectleider uitvoering/beleid. De

stuurgroep is niet ingevuld. In plaats daarvan is een reguliere afstemming tussen beleid en uitvoering georganiseerd.

Het gevolg hiervan is dat de projectgroep wetgeving/beleid doorging met een allesomvattend wetsvoorstel. Tussentijdse bijsturing van het resultaat en de escalatiemogelijkheid van een stuurgroep werden daardoor vertraagd.

Beschikbaarheid van middelen; focus en concentratie

Voor de Nieuwe AWR waren de medewerkers niet fulltime vrijgesteld en in de eindfase ook fysiek verspreid over het gebouw. Naast de overige werkzaamheden van projectdeelnemers gaf dit gevoelens van fragmentatie en een belevingstekort van een gemeenschappelijke inspanning.

Mandaat en representatie; verwachtingen

De verwachtingen van leidinggevenden over de rol, taak en mandatering van de medewerkers aan de Nieuwe MAWR waren verschillend.

Voor de uitvoeringstoets verschilden leidinggevenden van mening of de projectmedewerkers van de uitvoering konden hiervoor worden ingezet.

Het belang van efficiency (betrokkenheid in de projectgroep) botste met het idee dat er dan een dubbele petten probleem (creatie en toetsing) zou ontstaan.

Voor de betrokken medewerkers leidde dit tot onzekerheid en het gevoel het voor geen enkele partij het goed te kunnen doen.

Integratie Natuurwetgeving

Inrichting taakorganisatie

In de vormgeving van de projectorganisatie was een hybride karakter waar te nemen: een combinatie van een sterke LNV inbreng en een interdepartementale grondslag. In de stuurgroep waren meerdere LNV-afgevaardigden van verschillende directies opgenomen; in de projectgroep was een onderscheid tussen de algemene interdepartementaal/bestuurlijk samengestelde projectgroep en een kerngroep van LNV-ers. In de projectgroep is de vraag aan de orde geweest wat de taak was van de projectgroep: reageren of creëren? In de dagelijkse praktijk bleek dat de kerngroep van LNV-ers de schrijfwerkzaamheden uitvoerde en de overige projectgroepleden reageerden maar daarnaast nauwelijks capaciteit in het project investeerden.

Beschikbaarheid middelen

LNV, VROM en IPO geven aan soms te weinig tijd/capaciteit beschikbaar te hebben om tijdig hun bijdrage te kunnen leveren aan het project. Deze capaciteitsproblemen werden versterkt door veranderingen in plannings en

doordat de Crisis - en Herstelwet een groot beroep op de LNV-projectleden. Naast de capaciteitsproblemen maakte het ontbreken projectondersteuning de realisatie van dit project kwetsbaar.

2.4 MANAGEMENT VAN VERANDERINGEN EN DIFFERENTIATIE

In voorgaande paragrafen hebben we belicht welke invloed kan uitgaan van het beleidskader, de politieke relevantie en de organisatievorm op de dynamieken in wetgevingstrajecten. Factoren als de aard van de taak, de veelheid aan (tegenstrijdige en subjectieve) belangen, de omvang en de complexiteit van de trajecten, de beperkingen (in middelen en menskracht) en pressie (politiek, tijd) zijn alle van belang. In deze paragraaf belichten we twee centrale opgaven voor het management van wetgevingstrajecten. De eerste is het zorg dragen voor heldere taken en rollen en een consistent productieproces in een veranderlijke context, de tweede opgave is het houden van spanningen die voortkomen uit differentiatie in de structuur van wetgevingstrajecten.

De impact van een veranderlijke context

Zoals al eerder betoogd is taakhelderheid een absolute voorwaarde om samen efficiënt en doelgericht te werken aan realisatie van een wetgevingstraject. Zodra het zicht op de taak vertroebelt, kan de samenwerking onder grote druk komen te staan. Want: waaraan werken we dan samen? Naar welk resultaat streven we, wat verwachten we van ieders bijdrage aan het resultaat? Het kader, de legitimatie is dan onvoldoende en er ontstaat het risico dat spanningen worden toegeschreven aan individuen (verpersoonlijkt worden) in plaats van aan kenmerken van de taak(omgeving).

Maar ook als er bij de start van het wetgevingstraject wel sprake is van taakhelderheid, is de kans aanwezig dat het zicht op de taak in de loop van de tijd kan verdwijnen. Veranderingen in de beleidscontext, politieke druk, het complexe krachtenveld en de grote omvang van het project kunnen grote impact hebben op een project, en op de taakopvattingen van betrokkenen. Meestal is de impact van deze processen niet gelijk zichtbaar of traceerbaar. Het is daarom van belang om geregeld stil te staan bij de mogelijke invloed van al deze ontwikkelingen en processen: om te proberen te onderkennen en te expliciteren wat die invloed is en om – eventueel - maatregelen te nemen. Voor wetgevingstrajecten geldt dit in het bijzonder, omdat tussentijdse veranderingen in aannames, randvoorwaarden of verwachtingen over het op te leveren resultaat de logica en consistentie van het

productieproces kunnen verstoren. Dit kan de oplevering van kwalitatief goede wettelijke producten in de weg staan.

De taak om bij voortdurende aandacht te besteden aan de mogelijke betekenis van ontwikkelingen in en om het traject en om deze inzichten te verbinden aan de eigen rolinvulling, die taak omschrijven we hier als het management van het (wetgevings)traject. In onze ogen is management van de wetgevingstaak een verantwoordelijkheid van elke betrokkene bij het traject. Opdrachtgever, stuurgroep, projectleider, projectmedewerker en lijnverantwoordelijke: in elke rol geldt dat rolvastheid en taakverantwoordelijkheid cruciaal is voor een efficiënt en doelgerichte uitvoering van het traject. Het is de kunst om vanaf het begin van het traject met elkaar in contact te komen en te blijven over de vraag: wat betekenen ontwikkelingen in en om het project voor onze taak en wat staat ieder van ons daarin nu te doen?

Differentiaties in de projectstructuur

In het leeronderzoek hebben we diverse spanningsgevendende elementen in de structuur van wetgevingstrajecten aangetroffen. Deze zijn alle te beschouwen als vormen van differentiatie: differentiatie in projectleidersrollen, in het onderscheid tussen project- en lijnorganisatie, differentiatie tussen disciplines en in projectfasen. Elke betrokkene kan hiermee in aanraking komen en ziet zich dan voor de uitdaging gesteld zien om hier constructief mee om te gaan.

Allereerst de differentiatie in projectleidersrollen. Eén van de drie onderzochte trajecten heeft een zeer grote omvang en vergt samenwerking op drie verschillende niveaus: intradepartementaal (betrokkenheid van 3 directies), interdepartementaal (met vrijwel alle departementen en inspecties) en interbestuurlijk (rijk, provincies, gemeenten). Voor het gehele traject is een programmaorganisatie ingericht, waarbinnen 2 van de 7 projecten voor de vervaardiging van wetteksten. Binnen deze taakorganisatie was sprake van specifieke dynamiek tussen de projectleider van de wetstrajecten en de overall programmaleider. Een dynamiek die samenhang met drie hierna te noemen differentiaties in de projectstructuur.

De differentiatie tussen beleid en wetgeving. Zoals eerder aangegeven, is van groot belang om bij elk traject de verhouding tussen de beleidsfunctie en wetgevende functie te expliciteren. Immers in het leeronderzoek hebben we geconstateerd dat er binnen het rijk verschillende rolopvattingen bestaan over de relatie tussen beleid en wetgeving. Dat betekent dat bij (interdepartementale) samenwerking verschillen in rolopvattingen in het geding (kunnen) zijn en daarmee verschillen in mandaat, communicatie- en verantwoordingslijnen, in de verwachte beleidsmatige en

juridische complicaties van het traject etc. Dit alles kan een grote invloed hebben op de samenwerking in het traject. Het is onze indruk dat betrokkenen onvoldoende aandacht besteden aan mogelijke interdepartementale verschillen in rolopvattingen over de verhouding tussen beleid en wetgeving.

Bovenstaande geldt mutatis mutandis voor de differentiatie tussen wetgeving en uitvoering. In dit leeronderzoek was bij één wetgevingstraject sprake van onvoldoende draagvlak voor het traject bij de uitvoering, hetgeen uiteindelijk leidde tot een voortijdig einde van het traject.

Een andere factor die grote invloed kan hebben op de dynamiek in het project is de verhouding tussen project- en lijnmanagement. Voor alle drie de wetgevingstrajecten in het leeronderzoek is gekozen om een programma- of projectorganisatie in te richten. Dit vraagt van betrokkenen zich te verhouden tot beide realiteiten: die van het project en die van de lijnorganisatie. Dit kwam ook in het leeronderzoek duidelijk naar voren: in de drie trajecten was er bijvoorbeeld naast projectsturing vaak ook sprake van lijnsturing. In een enkel geval ging het daarbij om meervoudige lijnbeïnvloeding: verschillende bij het project betrokken directies maakten met een beroep op de eigen specifieke taak (beleid, wetgeving, uitvoering) aanspraak op bepaalde projectbeslissingen. In een dergelijke complexe situatie komen grote spanningen te staan op het traject.

Een laatste hier te behandelen bron van spanningen zijn de zogenaamde faseovergangen in een traject: differentiatie in tijd. Het meest markant is de overgang van samen werken aan de formulering van wetteksten naar de fase van formele besluitvorming. Deze overgang vraagt om een heroriëntatie van alle betrokkenen: de gezamenlijkheid en consensusvorming verschuift naar de achtergrond en partijen belanden in een onderhandelingsituatie met elkaar (ieder voor zich, coalitievorming). De projectleider kan helpen door deze overgangen te expliciteren en door samen met de projectgroep te reflecteren over de betekenis van de faseovergang voor ieders taak en rol. In twee onderzochte trajecten besteedde de projectleider niet (veel) aandacht aan de faseovergangen. In het derde, hierboven aangehaalde traject deden projectleider en programmaleider dat wel: de faseovergangen zijn steeds geruime tijd van tevoren aangekondigd en geëxpliciteerd. Toch leverden de faseovergangen ook hier spanningen op. Mogelijk doordat gezamenlijke doordinking van de gevolgen van de faseovergang voor ieders taak en rol niet heeft plaatsgevonden.

Differentiaties in de projectstructuur leiden tot onderscheid en vormen daarmee bronnen van verschillen in opvattingen, belangen, verhoudingen, werkwijzen etc.

Deze verschillen kunnen spanningen oproepen in een traject. Dit is een gegeven, een realiteit waar alle betrokkenen mee moeten werken.

Management van deze spanningen betekent het erkennen van deze realiteit, het kunnen verdragen van het ongemak dat hiermee gepaard gaat en het bewust zoeken naar manieren om constructief dat wil zeggen taakgericht met deze spanningen om te gaan. Dit is wat we soms ook wel omschrijven als het kunnen ("containen") houden van spanningen. Bij de routines gaan we hier verder op in.

Samenvattend: We hebben stil gestaan bij twee grote uitdagingen voor het management van wetgevingstrajecten: 1. het kunnen omgaan met de dynamiek tussen een veranderlijke context, heldere taken en rollen en de noodzaak van een consistent productieproces van wetgevingstrajecten. 2. het kunnen omgaan met de spanningen die voortkomen uit differentiaties die in het geding (kunnen) zijn bij wetgevingstrajecten. Het aangaan van deze uitdagingen is een verantwoordelijkheid van elke betrokkene bij het traject. Opdrachtgever, stuurgroeplid, projectleider, projectmedewerker en lijnverantwoordelijke: in elke rol geldt dat het belangrijk is aandacht te besteden aan de impact van veranderingen en spanningen op de eigen taak en rol.

In onze benadering speelt het innerlijk verwerken van spanningen een belangrijke rol. In het hoofdstuk over routines gaan we uitvoerig in op deze psychologische dimensie van samen kunnen werken aan spanningsvolle taken.

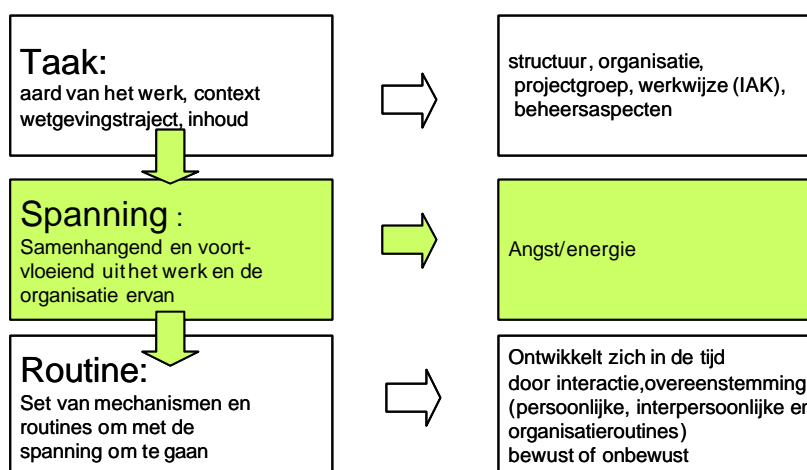
Commissie Oosting: faseovergang

Bij de geest van de samenwerking voor dit programma gold praten met bestuurslagen in plaats van praten over. Dit heeft vanaf het begin positieve invloed gehad.

In het zicht van de haven (het aanleveren van de wetsteksten aan de onderraad) werd echter scherp duidelijk dat de faseovergang van samenwerken in vertrouwen naar de formele fase van besluitvorming van belang is. Formeel hoeft BZK de andere bestuurslagen geen inzicht te geven wat de invloed is geweest van de reacties van IPO en VNG op de wetteksten voor indiening bij de onderraad. In de geest van de samenwerking zou het passend zijn geweest hier toch een mogelijkheid voor te vinden. Dit heeft later mondeling plaatsgevonden.

2.5 SAMENVATTING: 10 SPANNINGSBRONNEN

In dit leeronderzoek maken we gebruik van een model waarin de eerste stap is het verhelderen van de voor de samenwerking relevante taakkenmerken van wetgevingstrajecten. In dit hoofdstuk hebben we deze taakkenmerken blootgelegd. Op basis van onze bevindingen in het leeronderzoek hebben we vier dimensies van de wetgevingstaak onderscheiden en bij elke dimensie geanalyseerd welke elementen spanningen kunnen genereren. Deze elementen hebben we geclusterd in een tiental spanningsbronnen. Deze spanningbronnen kunnen verschillende typen spanningen en emoties oproepen.



Onderzoeksmodel leeronderzoek®

Deze 10 spanningsbronnen zijn:

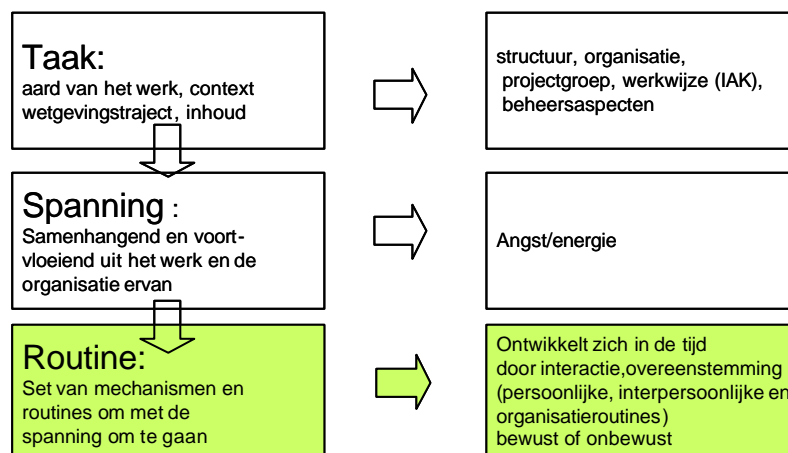
1. aanwezigheid en eenduidigheid beleidsfundament
2. veranderlijkheid van de beleidsmatige context
3. politieke agenda bewindspersoon
4. aantal en intensiteit van belangenverschillen die met wetgeving geraakt worden
5. de "fit" tussen organisatievorm en taak, rollen, relaties
6. beschikbaarheid van middelen (capaciteit, doorlooptijd, competenties) en verschillen in werkwijzen
7. differentiatie in discipline (wetgeving, beleid, uitvoering) en de ermee samenhangende verschillen in mandaat (helderheid, opdracht, ruimte) en werkwijze (communiceren, escaleren)
8. representatie en het werken in verschillende groepen; intergroepsfenomenen
9. projectsturing, lijnsturing en escalatie

10. faseovergangen in wetgevingstrajecten (verkennen, ontwerpen, maken, besluiten)

3 ROUTINES

Om met dilemma's, spanningen en angst van wetgevingstrajecten om te gaan, ontwikkelen de betrokkenen in de loop van de tijd routines. Routines zijn min of meer vaste werkwijzen en codes die betrokkenen bewust en onbewust ontwikkelen in reactie op de ervaren spanningen. Sommige van deze routines leveren een bijdrage om spanningen te vermijden, andere routines geven ruimte om spanningen en angsten te bewerken. Het effect van de routines op de taakuitvoering kan positief maar ook negatief zijn, dit is afhankelijk van de taak en context.

In deze paragraaf beschrijven we zeven routines die we op het spoor zijn gekomen in het leeronderzoek en hoe adequaat deze werken. In de Beschouwing (laatste hoofdstuk) gaan we dieper in op de routines en geven we aan welke mogelijkheden er nog meer zijn om de spanningen van wetgevingstrajecten te hanteren en te bewerken.



3.1 SAMEN WERKEN EN SAMEN ONDERHANDELEN

“Je moet genoeg vrijheid aan de mensen meegeven en respect hebben voor de beleidsdoelen van andere ministeries”

Waar meer partijen samen aan één taak werken is er spanning tussen het gezamenlijke en het “eigen” deelbelang. Dat geldt voor beleidstrajecten, uitvoeringsprocessen en ook voor wetgevingstrajecten. Maar er zijn redenen om aan te nemen dat deze spanning bij wetgevingstrajecten intenser kan zijn en moeilijker te hanteren dan bij andere werkprocessen. Intensier omdat de functie van wetgeving het bieden van kaders is, van houvast, wetten moeten zekerheid bieden dat de dingen goed geregeld zijn. Nieuw beleid zoekt naar ruimte, naar innovatie of bijstelling van doelen en oplossingen. Wetgeving dient voor dit beleid de passende kaders aan te reiken, het moet goed geregeld (kunnen) worden. Dat maakt dat de zwaarte ligt bij wetgeving: daar vindt de ontmoeting plaats tussen droom en daad, tussen de politieke wens en de rechtstatelijke realiteit.

De spanningen zijn bij wetgevingstrajecten waarschijnlijk ook lastiger te hanteren omdat de marges voor de te ontwikkelen producten - in vergelijking met beleid – meer zijn bepaald: wetgeving moet zich verhouden tot de historie, tot bestaande wetten en moet voldoen aan strikte criteria.

We hebben gezien dat in de vormgeving van wetgevingstrajecten rekening wordt gehouden met het multipartijkarakter van de taak. Hieruit spreekt naar ons idee het besef en de wens dat goede wetgeving een gemeenschappelijk belang dient. En dat daarvoor de inbreng nodig is van andere betrokken directies/departementen en/of bestuurslagen. Uit de inrichting van de taakorganisatie spreekt dus een voornemen om samen te werken aan de realisatie van de taak.

Iets anders is welke rol het multipartijkarakter speelt in de eigen oriëntatie van alle betrokkenen ten aanzien van het traject. Want naast het gemeenschappelijke belang is er tegelijkertijd ook het eigen belang, en die twee liggen lang niet altijd in elkaars verlengde. Integendeel, bij wetgeving is het vaak zo dat de beste uitkomst voor alle betrokken partijen samen niet de beste uitkomst is voor ieder afzonderlijk: een dilemma, dat veel spanningen oproept.

Een primaire oriëntatie op het gemeenschappelijke belang kan betekenen dat het eigen belang te weinig gewicht krijgt. Maar bij een sterke focus op de borging van de eigen belangen krijgt strategisch gedrag de overhand op samen werken aan de taak.

In het leeronderzoek hebben we gezien dat bij één traject het initiatiefnemende departement te maken heeft met uiteenlopende belangen binnen het eigen beleidsterrein. Hier is de oriëntatie van de opdrachtgever op het gemeenschappelijke belang wat minder dan in de andere twee trajecten. We zien dat de interdepartementale projectgroep in deze context zich niet ontwikkelt tot een taakgroep maar tot een coördinatie - of klankbordgroep. De projectgroepbijeenkomsten gaan over de producten die worden ingebracht door de initiatiefnemer van het traject. Van het samen – interdepartementaal - ontwikkelen van wettelijke instrumenten en wetsteksten is hier geen sprake. De andere departementen reageren op wat hen wordt voorgelegd. Dit maakt dat het project wat meer het karakter krijgt van een politieke arena dan in de andere trajecten. En dat op projectgroep veel spanning komt te staan. Een spanning die alleen te houden is bij krachtige (project)leiding.

Welke oriëntatie in het traject de overhand krijgt, hangt sterk af van manier waarop de betrokken eindverantwoordelijken zich verhouden tot dit dilemma. De neiging zal zijn om het belang van de “eigen” minister te laten prevaleren, maar het is de werkelijkheid (of beter: de verantwoordelijkheid) van de leiding dat zij met beide realiteiten rekening dient te houden. In de beschouwing beschrijven we hoe directeurs en Dg-en met dit spanningsvolle gegeven kunnen omgaan.

Voorts is voor het management van belang dat zij zich realiseren dat hun medewerkers ertoe neigen om één kant van de medaille te kiezen. Uit het leeronderzoek komt naar voren dat vrijwel alle deelnemers in de projectgroep een open, coöperatieve attitude hebben. Maar dat zij het vanzelfsprekend vinden om primair het belang van de eigen Directeur/DG/Minister dienen veilig te stellen, als het erop aan komt. Samenwerken is prima, maar het mag niet ten koste gaan van de machtspositie van de eigen organisatie. Ons is gebleken dat deze oriëntatie niet altijd overeen komt met de verwachtingen van hun leidinggevenden. Dergelijke verschillen komen de efficiency van het wetgevingstraject niet ten goede.

Een routine die wel kan helpen is dat leidinggevenden en medewerkers in ieder geval bij de start van het traject het mandaat van de medewerker bespreken.

Die gesprekken gaan over het algemene, overstijgende belang van de taak, de belangen van de eigen organisatie, hoe met beide om te gaan, de rolopvatting van de eigen discipline, de beslissingsruimte, afspraken over terugkoppeling etc.

Idealiter vinden deze gesprekken ook tijdens het traject plaats, zodat een goede samenhang tussen uitvoering en sturing is geborgd.

Tot slot het komt voor dat departementen niet samen (willen) werken aan nieuwe wetgeving maar kiezen voor de onderhandeling. In het leeronderzoek is erop gewezen dat sommige departementen zich gedurende het hele traject afzijdig houden van de ontwikkeling van een wetsvoorstel. Maar zodra het wetsvoorstel voor behandeling in Onderraad of Ministerraad komt gaan zij bezwaren maken. Het gebeurt dan geregeld dat deze dwarsliggers (veel) ruimte krijgen. Mogelijk omdat ze inhoudelijk een punt hebben: in het voorstel is nog geen of onvoldoende rekening gehouden met hun belangen. Betrokkenen in het leeronderzoek vinden dit een frustrerende gang van zaken: departementen die het minst investeren in het gemeenschappelijke belang krijgen aan het eind van de rit het meest voor elkaar. Zij beschouwen het niet komen opdagen op interdepartementale overleggen als strategisch gedrag dat in hun ogen te vaak wordt beloofd.

3.2 ESCALEREN, PROJECTSTURING, LIJNSTURING

“Gedoe hoort er bij, accepteer dat, het komt er toch, maar geef het een goede plaats in het traject”

In wetgevingstrajecten dienen veel belangenverschillen overbrugd te worden. De projectgroep is de plek om ideeën te ontwikkelen hoe dit zou kunnen. Het is denkbaar dat uit deze gedachtewisseling breed gedragen voorstellen komen. Evenzeer is mogelijk dat dit niet lukt en dat de projectgroepleden met elkaar van mening blijven verschillen over de wenselijkheid van oplossingsrichtingen.

De volgende stap is dan te escaleren en het vraagstuk voor besluitvorming voor te leggen aan de (eind)verantwoordelijken. Dit is een rationele en in onze ogen acceptabele uitkomst van denkprocessen in de projectgroep. Belangenconflicten dienen immers beslecht te worden door de eindverantwoordelijken voor het traject, doorgaans georganiseerd in een stuurgroep.

De stuurgroepleden hebben de bevoegdheid om keuzes te maken en tot een oplossing te komen. Het is de taak van de stuurgroep om de spanning van de belangenverschillen op te vangen en te bewerken.

Het mandaat van projectgroepleden zou moeten zijn: expliciteer meningsverschillen, onderzoek oplossingsrichtingen met voor- en nadelen, probeer via de inhoud tot goede oplossingen te komen.

Als dat niet lukt, escaleer dan tijdig naar het hogere niveau, doorgaans de stuurgroep.

Dit is primair de verantwoordelijkheid van de projectleider. Hij/zijn kan ervoor kiezen om te escaleren op basis van een - liefst gemeenschappelijk opgestelde – geschilpuntennotitie. Daarbij is het verstandig om niet te proberen kost wat kost tot een gedeeld verhaal te komen, maar in de notitie de verschillen naast elkaar te laten bestaan.

Vervolgens kan de stuurgroep (betrokken DG's/bewindspersonen) de geschillen afhandelen en daarmee de projectgroep vrijwaren van al te grote spanningen en dominant onderhandelingsgedrag. Wat hierbij enorm goed zou helpen als de stuurgroep op eenduidige wijze, bij voorkeur schriftelijk, terugkoppelt aan de projectgroep wat de uitkomst is van het escalatieproces. Alleen mondelinge terugkoppeling aan de eigen medewerkers blijkt vaak onvoldoende en kan zelfs tot onduidelijkheid leiden.

Uit het leeronderzoek komt naar voren dat escaleren binnen een projectstructuur minder vaak voorkomt dan gewenst. Meningsverschillen blijven dan (te) lang het proces in de projectgroep bepalen en kunnen tot irritaties en verstoorde verhoudingen leiden.

Collusie is het begrip waarmee het fenomeen geduid wordt dat (onbewust) taakconflicten worden gemeden uit angst voor relatieconflicten. Motieven hiervoor kunnen zijn dat je elkaar later weer tegen komt op andere fronten en een angst voor een verstoring van de onderlinge sfeer. Collusie kan een verklaring zijn voor de terughoudendheid om te escaleren.

Een andere verklaring kan zijn dat de projectleider de beslissing voor escalatie zal willen baseren op een zeker draagvlak van de projectgroep. Daarvoor is nodig dat de projectgroep een voldoende gedeeld beeld heeft over het probleem in kwestie. Maar dat kan een zeer lastige opgave zijn.

Waar analytisch een onderscheid mogelijk is tussen algemeen belang en eigen (of beter: deel-)belang doen beide realiteiten zich in de praktijk tegelijk voor. Dit kan alle aspecten van het werkproces doordringen en ertoe leiden dat er niet alleen meningsverschillen ontstaan over gewenste oplossingsrichtingen maar dat de verschillen al vanaf het begin meespelen in ieders beeld van en houding ten opzichte van het traject.

Dit kan tot uiting komen in verschillende opvattingen over de voorgeschiedenis van het traject, over de actuele taak (wat moeten we bij wet g aan regelen, welke voorwaarden en criteria zijn van belang?), maar bijvoorbeeld ook in intense

discussies over de aanpak van het project nog voordat het is gestart. En zo kan het ook zijn dat waar het voor de één duidelijk is dat er sprake is van een substantieel meningsverschil, de ander (nog) vraagtekens zet bij de probleembeschrijving of de haalbaarheid ervan.

Een derde verklaring is dat het voor de projectleider wellicht ook lastig te bepalen is wanneer escalatie aan de orde is. Welke spanningen en meningsverschillen rekent de projectleider tot de eigen verantwoordelijkheid en wanneer is het geëigend daar het hogere hiërarchische niveau mee te belasten? Is helder wat stuurgroep of opdrachtgever op dit punt van de projectleider verwacht? Zie verder Routine Leiderschap tonen (par 3.6)

Voorts hebben we geconstateerd dat escaleren (eerder) plaatsvindt via de verticale staande lijnorganisatie dan via de projectorganisatie. Dit geeft een andere, doorgaans moeilijker te beheersen dynamiek, waardoor de spanningen in een traject verder oplopen.

Indien projectgroepleden hun meningsverschillen in de eigen hiërarchische lijn opschalen leidt dat zelden tot oplossingen: in de lijn geldt immers primair het belang van de eigen organisatie. Betrokkenen keren vaker geharnaster terug in de projectgroep met de standpunten van bijvoorbeeld de betrokken Minister. Dit roept een proces op van verharding van standpunten en polarisatie.

Het is onze indruk dat spanningen tussen project- en lijnsturing te weinig direct worden uitgesproken. Hierdoor gaat het een eigen leven leiden, medewerkers krijgen het gevoel disloyaal te zijn tov de direct leidinggevende. Het is de taak van de leidinggevenden en medewerkers met elkaar te bespreken welke koers wenselijk is, wat het belang van de eigen minister is en welke beslissingruimte de medewerker heeft om hiervan af te wijken. Indien het project het belang van het departement te weinig meeweegt kan de leidinggevende aansturen op gelijktijdige escalatie binnen de lijn- en de projectstructuur. Daarmee geeft ze de legitimatie voor de projectorganisatie om dat te doen. Dit zou een interdepartementale routine kunnen worden.

Een bijzondere vorm van indirecte (lijn)sturing doet zich voor in situaties waarin projectmedewerkers voorafgaand aan projectgroeptbijeenkomsten de inbreng hiërarchisch laten beklinken in de eigen organisatie. Deze werkwijze maakt het vrijwel onmogelijk om in de projectgroep vrij associërende en brainstormende gesprekken te voeren.

De projectgroep is dan geen plek meer om te ontwikkelen, te creëren, nieuwe oplossingen te zoeken, maar (hooguit) om te reageren en informatie uit te

wisselen. Dat maakt dat deze vorm van lijnsturing een bedreiging vormt voor de slagvaardigheid en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. In het leeronderzoek hebben we een aantal voorbeelden gezien met lijnsturing vooraf, meestal zonder dat dit bij alle andere betrokkenen bekend was.

3.3 RUIJTE MAKEN VOOR BELANGENVERSCHILLEN

In één van de trajecten hebben we een routine aangetroffen die een duidelijke succesfactor bleek, een routine die we aanduiden als “ruimte voor belangenverschillen”.

In het begin van dit wetgevingstraject is een aantal sessies belegd voor een gezamenlijke verkenning van ieders oriëntatie ten aanzien van het traject. Er zijn beelden uitgewisseld over het belang van het project voor elke partij, over de voorgeschiedenis van het traject, over de inhoud van de taak en over criteria voor de te ontwikkelen oplossingen. Op basis van deze verkenning was het mogelijk een gezamenlijk beeld te maken van de taak en van ieders opvattingen over de te maken producten. Ook kwam de projectgroep tot overstemming over de aanpak van de op te lossen geschilpunten.

Alle betrokkenen geven aan dat deze aanpak goed heeft gewerkt: het vergrootte het begrip en bevorderde de verhoudingen in de projectgroep. De spanningen die samenhangen met de belangenverschillen konden zo beter gehanteerd worden.

Om een dergelijke routine effectief te laten zijn is het essentieel dat de initiatiefnemende partij in staat is om ruimte te bieden. Begin er niet aan als op grote lijnen al vastligt wat het resultaat van het traject moet zijn. (En dan is ook de vraag aan de orde of het geëigend is een interdepartementale projectgroep in te stellen).

Maar als de initiatiefnemende partij (ambtelijk) ruimte heeft om naast het eigen deelbelang ook dat van andere partijen in te sluiten – en dat is de basisveronderstelling voor dit onderzoek – dan is het gezamenlijk verkennen van ieders positie, perspectief en preferentie een aan te bevelen routine bij de start van elk wetgevingstraject.

De timing van het feitelijke schrijfproces van wetteksten is een andere routine die mede bepalend is voor de ruimte voor belangenverschillen. Het kan heel nuttig zijn om al vroeg in het traject te beginnen met de eerste conceptteksten. Het ordent de gedachtegangen en maakt concreet waarover is gesproken; bij grote

(verzamel)wetten is de ontwikkeling van een tekstarchitectuur vaak een nuttige eerste stap.

Door schrijven wordt duidelijk welke beleidsmatige keuzen nog te maken zijn en ook welke wetstechnische oplossingen mogelijk zijn. Conceptteksten brengen daarmee focus en prioriteit in het ontwikkelproces. Wanneer echter te vroeg in het traject een start wordt gemaakt met het schrijven, dan kan dit (bedoeld of onbedoeld) bepaalde oplossingsrichtingen uitsluiten. Partijen zullen dit ervaren als het uitsluiten van hun belangen, hetgeen zal leiden tot een toename van spanningen.

Waar in het ene hierboven beschreven traject bewust en gericht ruimte is gemaakt voor belangenverschillen, gebeurde dat in de andere twee trajecten in veel minder mate.

Herziening InterBestuurlijk Toezicht

Van belang voor de samenwerking tussen de bestuurslagen was de gedeelde ambitie om de bestuurlijke verhoudingen te verhelderen op basis van gelijkwaardigheid.

Verder is door een projectleider tijd geïnvesteerd in het verkennen van de verschillende belangen van betrokken partijen alvorens te starten met het schrijven van wetsteksten. Mede op basis hiervan is een notitie opgesteld voor het revitaliseren van het generiek toezicht om invulling te geven aan de kabinetsreactie. Deze notitie was richtinggevend voor de te maken wetten. Later bij het schrijven van de definitieve wetsteksten speelde kwam er tijdsdruk. Partijen ervoeren dat zij hun bijdrage onvoldoende konden leveren door onvolledige teksten en ingekorte reactietermijnen. Of zoals een van de deelnemers verwoorde: "een goed huwelijk met een nare scheiding"

3.4 TIMING, IN- EN UITSLUITEN, AFSPLITSEN

Een specifieke set van routines heeft betrekking op beheersing van de veranderlijkheid en complexiteit van wetgevingstrajecten. We bespreken er hier drie.

We hebben gezien dat bij hoge politieke relevantie de kans groot is dat tijdens de uitvoering de eisen aan het wetgevingstraject veranderen. Hetzelfde geldt voor een beleidsmatige context die nog sterk in beweging is. Deze veranderlijkheid is een

gegeven, maar betekenen risico's voor onder meer het eindresultaat, de verhoudingen tussen de participanten en de efficiency van het traject.

Opdrachtgevers kunnen binnen zekere marges sturen op de programmering van wetgevingstrajecten. Vanuit het oogpunt van projectmanagement is het zinvol om te trachten de veranderlijkheid en complexiteit van trajecten zo klein mogelijk te houden.

In het leeronderzoek gaf een enkele opdrachtgever aan met deze omstandigheid rekening te houden. Het streven bij deze opdrachtgever is om pas bij relatieve beleidsmatige rust wetgevingstrajecten te starten.

Een tweede vorm van complexiteitsbeheersing is het in- of juist uitsluiten van partijen.

In één traject koos de initiatiefnemer vanwege het uiterst complexe krachtenveld voor een zo breed mogelijke samenstelling van stuurgroep en projectgroep. De initiatiefnemer verwachtte zo meer inzicht en overzicht van het krachtenveld en daarmee meer mogelijkheden om hier effectief op in te spelen.

Een tegenovergestelde beweging deed zich voor in een ander traject. Omdat partijen bij de start van het traject onvoldoende overeenstemming hadden, besloot één partij uiteindelijk niet mee te doen. De overige twee partijen zetten het traject toch door, onder andere vanwege de complexiteitsreductie waardoor het project beter beheersbaar zou zijn. Risico van deze oplossing is onvoldoende draagvlak voor de resultaten bij de derde, afgehaakte partij.

Een derde vorm van complexiteitsreductie is het afsplitsen van delen van de wetgevingstaak en die onder te brengen in aparte projecten. Naast het voordeel van een grotere beheersbaarheid zijn aan deze oplossing ook risico's verbonden. Een daarvan is eerder besproken. Als zogenaamde quick wins worden afgesplitst in een apart project kan dat verlies van politieke belangstelling voor het grotere, taaiere deel van het wetgevingstraject opleveren.

Een ander risico van het gescheiden werken aan gelieerde producten is dat de samenhang onvoldoende tot stand komt. Een ander gevolg van splitsen is het ontstaan van meerdere taakgroepen waardoor meer intergroepsdynamieken ontstaan. Dit maakt het gezamenlijk werken aan de taak lastiger, het compliceert onnodig.

Afsplitsen van partijen of deeltaken kan een effectieve routine zijn om de complexiteit binnen en de spanningen binnen de taakgroep te hanteren maar compliceert het proces op andere punten. Als er problemen zijn om het geheel te hanteren is er mogelijk iets anders aan de hand; het zicht daarop kan bij afsplitsing

verdwijnen. Het is daarom zinvol om dergelijke beslissingen vooraf kritisch te beschouwen. Het is onze indruk dat dat niet altijd in voldoende mate gebeurt: in spannende momenten wordt de actiebereidheid te groot. De spanning drijft tot het maken van keuzes, om het ongemak van de spanning omlaag te brengen. Maar op die momenten zou vaker (eerst) het tegenovergestelde gedaan moeten worden, het doordenken van de potentiële gevolgen van mogelijke maatregelen. Om zo tot een meer weloverwogen beslissing te komen.

De Nieuwe AWR

De Nieuwe AWR beoogt een omvangrijke herziening, hiervoor is een breed draagvlak en gezamenlijke inzet van beleid, wetgeving en uitvoering nodig. Toen de uitvoering besloot niet mee te doen, pakten beleid en wetgeving uiteindelijk samen het project op. Belangrijke gedachte hierbij was dat een kleinere projectorganisatie beter beheersbaar zou zijn. Door het ontbreken van de uitvoering veranderde het karakter van de projectgroep echter in dat van een denktank, waarin te weinig rekening werd gehouden met belangen van de uitvoering. Hierdoor het resultaat niet meer kon rekenen op de steun van de uitvoering.

Later is, om aan de behoefte aan snelle resultaten te voldoen, een Quick Wins-groep geformeerd. Deze groep kreeg een aparte projectleider en verschillende medewerkers van de Nieuwe AWR ter beschikking. Een van de gevolgen van het afsplitsen in subgroepen (directie en projectgroepen) was dat medewerkers drie verschillende dynamieken, aansturingen en afstemmingsdilemma's hebben ervaren.

3.5 IDENTIFICEREN MET DE PROJECTGROEP

Bij wetgevingstrajecten zijn de projectgroepen doorgaans samengesteld uit medewerkers van verschillende disciplines, directies, departementen. Ieder met een eigen werkwijze en cultuur. Naast de identificatie met de eigen organisatie vormen de projectdeelnemers met elkaar tijdelijk een nieuwe groep, de projectgroep. Met deze nieuwe intergroep komen zogenoemde intergroepsverschijnselen en intergroepsgedrag in beeld. Deze verschijnselen vervullen naar ons idee een belangrijke, veelal onderschatte rol in wetgevingstrajecten.

Om als projectgroep aan de taak te kunnen werken moet er een soort van projectidentiteit ontstaan. Daarvoor is het nodig dat ieder minimaal zicht heeft op de taak en zich daaraan committeert. Bij het identificeren met de projectgroep

hoort ook dat je je verantwoordelijk voelt voor wat er gebeurt in de projectgroep en hoe dat gaat vallen bij de departementen. Het voortdurend in gedachten houden van de belangen van het eigen departement alsook het dienen van de gemeenschappelijke belangen in het interdepartementale wetgevingsproject.

Van belang is dat de leden van de projectgroep voelen dat zij een gemeenschappelijke taak hebben te volbrengen. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van de projectleider. Vraag is waar ze elkaar op kunnen aanspreken. Een groepsidentiteit vormt zich niet vanzelf.

Het is vanzelfsprekend dat je je directie/departement representeert, maar in de praktijk van de projectgroep blijft vaak impliciet hoe je de rol in de projectgroep gaat invullen. Vaak blijft onbesproken dat er verschillen zijn tussen de departementen in verwachtingen ten aanzien van die rolinvulling en de afstemming tussen projectgroep en departement.

Bij de samenstelling van project- en stuurgroepen wordt uitgegaan van representatie. Representeren betekent: vertegenwoordigen, ergens voor staan, handelen in naam van, handelen in opdracht van. Doorgaans is vooraf goed nagedacht over welke partijen vertegenwoordigd moeten zijn. Vervolgens wordt de taak geformuleerd: wat moet er precies worden opgeleverd? En vaak blijft het daar dan bij. De organisatie staat op poten en gaat draaien.

Maar hoe gaat die draaien als niet wordt gesproken over de rolinvulling van de medewerkers en de verschillen in representatie tussen departementen? Wat is de oriëntatie van het eigen departement ten opzichte van het traject? Welke belangen zijn in het geding? Borgen de projectleden alleen het geluid van de eigen organisatie of is de opdracht om het gezamenlijke belang te versterken? Ben je een toehoorder of fungeer je als contactpersoon, breng je de belangen naar voren van je departement, regel je vooraf akkoord voor je inbreng of beschik je over een ruim mandaat en regel je naderhand commitment voor je inbreng?

De inhoud van het mandaat en mogelijke verschillen daarin tussen projectgroepleden kunnen daarmee een belangrijke bron van spanning zijn. Het vraagt van de deelnemers een mate van (zelf)vertrouwen om binnen marges eigenstandig te handelen ten behoeve van de taak. Hiervoor is het nodig dat de gevoelens die hierbij kunnen spelen productief gemaakt kunnen worden, zoals angst of schuld over hoe de moederorganisatie reageert of zou kunnen reageren op beslissingen van de projectgroep. Verder is van belang welke veronderstellingen bij het mandaat spelen bij de deelnemers en opdrachtgevers.

Voor de ontwikkeling van de groepsidentiteit dient bij de start zowel taak explicitering als een vergaande rolexplicitering plaats te vinden. In het leeronderzoek hebben we waargenomen dat deelnemers aan de wetgevingstrajecten onvoldoende weten wat hun taak en rol is, wat de functie van iedere bijeenkomst is, wat er vanuit de taak verwacht wordt over ieders bijdrage. Evenmin weten ze van elkaar welke afspraken gelden ten aanzien van representatie, communicatie en besluitvorming.

Door explicitering van taak en rol, representatie en mandaat ontwikkelen de leden een groepsidentiteit. Het belang van de identiteit is het scheppen van kaders en commitment, nodig voor een soepele procesgang en voor efficiënt en resultaatgericht werken.

Zonder een duidelijke groepsidentiteit kan alles voortdurend intern op losse schroeven worden gezet; en kunnen relaties en verhoudingen zich niet optimaal ontwikkelen.

Maar expliciteren kan tegenstrijdig zijn. Een openheid ontwikkelen, zoveel mogelijk open zijn in de projectgroep over de afwegingen van je eigen discipline, departement. Het werkt ook andersom; je zult het wetgevingstraject dienen te begrenzen.

Voor de mensen in de projectgroep betekent het dat ze deel uitmaken van verschillende groepen (systemen): de projectgroep, de eigen discipline, het moederdepartement.

Aan elke projectdeelnemer de opgave om dat allemaal met elkaar te verbinden, om oplossingen te kiezen voor de spanningen die deze met zich meebrengen.

Deze spanningen zijn talrijk, kunnen tegelijkertijd gehanteerd worden maar ook belastend zijn en blijven als ze niet geëxpliciteerd worden; of als er geen aandacht voor is. Dit kan leiden tot fricties.

Het grootste risico is dat deze spanningen en fricties verpersoonlijkt worden, dat wil zeggen toegeschreven aan de persoon in plaats van aan de context, de situatie waarin deze zich voordoen. Onduidelijkheid over taak- en rolinvulling geeft veel druk op individuele grenzen, periodieke dilemma's (ruimtes voor reflectie) kunnen hierbij helpen .

Omdat projectdeelnemers deel uitmaken van verschillende groepen doet zich de vraag voor hoe te komen tot constructieve intergroepsuitwisselingen. Daarbij gaat het allereerst om het bewustzijn van de spanningen die de verschillende rollen met

zich meebrengen – en het accepteren van de consequenties die dat met zich meebrengt.

Voorts om de erkenning van grenzen en autoriteit: hoe houd ik de andere groepen in mijn gedachten.

Kenmerk van groepen is de druk op de groepsleden zich te verbinden aan het waardesysteem van de groep en tegelijk losmaking van de andere groepen. Je moet dus zowel een goed beeld hebben van je projectgroep als van je andere groepen. Verder moet je je zeer bewust zijn van het feit dat je je bevindt in een inter-groepssituatie met specifieke dynamieken. Daarover moet in de groep gesproken worden, welke druk geeft dat? Het is belangrijk om deze uitwisseling niet te interpreteren als manipulatie of in de sfeer van een waardeoordeel trekken. Het splitsende karakter is erg groot in intergroep situaties.

Daarnaast is bewustzijn over tijd en communicatie van belang. Transacties tussen groepen nemen tijd en informatie wordt vervormd weergegeven en teruggegeven. Ook dat is niet altijd bewust of een kwestie van onwil. Dat zijn fenomenen die zich in intergroepen voordoen. De tijd kan niet al te lang zijn voor een informatieve uitwisseling. Allerlei fantasieën gaan een rol spelen. Groepen veranderen van ideeën en je kunt niet iedere keer terug naar het eigen departement om te zeggen dat je projectgroep er nu weer anders over denkt. Dit zijn een aantal aspecten die van belang zijn. Tot slot is ook van belang het kunnen accepteren van verandering. Een groep moet toestaan dat er veranderingen plaatsvinden, er komt informatie binnen van buiten, er vindt communicatie plaats.

In deze complexe dynamiek van intergroepsuitwisseling kan vluchtgedrag ontstaan: deelnemers richten zich dan op één rol en verwaarlozen de andere. In het leeronderzoek hebben we hier diverse voorbeelden van aangetroffen. Andere routines in het leeronderzoek waren positieve en negatieve projecties op leidinggevenden, stereotyperingen en vooroordelen (“vijandbeelden”) over betrokken partijen in trajecten.

Het management van intergroeps-interacties vergt naast heldere definities van taken en rollen bewustzijn van de groepsidentiteit en van de identiteiten van de andere groepen waarmee het in verbinding staat. Het houden van overzicht van de dynamieken en het bewaken van de grenzen vergen krachtig leiderschap. Hierover gaat de volgende paragraaf.

3.6 LEIDERSCHAP TONEN

“Goede projectleiders voor een wetgevingsproject zijn keien van mensen. Deze toppers hebben meer impact dan een SG”

De belangrijkste bijdrage van leidinggevend in wetgevingstrajecten betreft de mate waarin ze productief kunnen omgaan met de verschillende spanningen die opkomen tijdens het traject. Eerder hebben we al betoogd dat het kunnen omgaan met spanningen een uitdaging en een verantwoordelijkheid is voor alle betrokkenen bij wetgevingstrajecten (van projectgroeplid tot opdrachtgever). Maar leidinggevend – de projectleider en de opdrachtgever - hebben hierin een bijzondere verantwoordelijkheid. Op de projectleider zullen, meer dan op andere betrokkenen spanningen komen te staan. Dit hangt samen ten eerste samen met zijn/haar taak als de leider van het projectteam. Spanningen in groepen worden vaak geprojecteerd op de leidinggevende. Bovendien worden van hem of haar, meer dan van de andere deelnemers, oplossingen verwacht. Vaak vervult de projectleider een centrale rol in de relaties met andere systemen, zoals de opdrachtgever, de stuurgroep, de lijnorganisatie en stakeholders. Spanningen tussen het traject en (sub)systeem zullen in de contacten met de projectleider tot uiting komen. Het belang van het leiderschap van de projectleider kan moeilijk overschat te worden.

Het belang van het leiderschap van de opdrachtgevers wordt naar onze indruk echter nogal eens onderschat. Zo hebben we in het leeronderzoek diverse keren gezien dat opdrachtgevers onderlinge verschillen in rolopvattingen niet met elkaar bespreken. Wanneer hun medewerkers toetreden tot interdepartementale projectgroep, zien die medewerkers zich vervolgens voor de opgave gesteld om op operationeel niveau tot een vergelijk te komen. Een opgave die naar ons idee (ook) of vooral op het niveau van hun management dient te worden opgepakt. In paragraaf 3.2 hebben we betoogd dat alle spanningen die samenhangen met interdepartementale verschillen in belangen en zienswijzen op het niveau van de sturing beslecht dienen te worden. In het leeronderzoek komt naar voren dat er (te) weinig of te laat geëscaleerd wordt in wetgevingstrajecten. Het zou goed zijn als opdrachtgevers zich realiseren dat zij een taak hebben om hierin verandering te brengen.

Spanningen geven het risico van verwijdering en verharding van de standpunten. Het goed kunnen hanteren van spanningen is dan ook essentieel voor een traject. Hier komen we bij een belangrijke, maar niet vaak geëxpliciteerde dimensie van het vermogen om met spanningen om te gaan: dat is de psychologische dimensie.

Het gaat dan om het vermogen om het ongemak van spanningen te kunnen verdragen en innerlijk te bewerken. Het vermogen om niet gelijk alles in het werk te stellen om het ongemak van de spanningen omlaag te brengen, bijvoorbeeld door gelijk te handelen, de spanningen te bagatelliseren of te negeren. Naarmate je beter in staat bent het ongemak van de spanningen te verdragen is er meer ruimte voor het doordenken van de potentiële gevolgen van mogelijke maatregelen. En zo kan je tot meer weloverwogen beslissingen komen. Je kan meer bewust en gericht kiezen hoe met de spanningen om te gaan. Keuzes als: is het nodig om hier iets over te zeggen? Zo ja wat, wanneer en met wie? Zijn er maatregelen nodig, zo ja welke, wanneer etc.

Het moge duidelijk zijn dat het kunnen hanteren van spanningen iets anders is dan het wegwerken of het oplossen van spanningen. Wetgeving gaat nu eenmaal altijd gepaard met dilemma's en dilemma's brengen onvermijdelijk spanningen met zich mee. Spanningen zullen er altijd zijn en kunnen niet weggenomen of opgelost worden. Deze realiteit wordt soms ontkend, de spanningen mogen er niet zijn of moeten zo snel mogelijk uit de wereld geholpen worden. Het grote risico van deze houding is dat de reëel bestaande werkgerelateerde spanningen gemakkelijk worden omgevormd, ervaren als interpersoonlijke spanningen.

Waaraan betrokkenen vervolgens de handen vol kunnen krijgen en steeds verder afdrijven van de oorspronkelijke taak. Want die raakt uit het zicht: de energie is op andere processen gericht. Deze verschuiving kan zich heel snel voltrekken en vormt een bedreiging voor de realisatie van de wetgevingstaak.

We hebben al eerder beschreven dat de neiging om het ongemak van de spanning omlaag te brengen te sterk kan zijn of anders gezegd: in spannende momenten kan de actiebereidheid te groot zijn. De spanning drijft tot het maken van keuzes, terwijl het vaak beter is om (eerst) het tegenovergestelde te doen: doordenken wat er aan de hand is, welke handelingsopties er zijn met welke potentiële gevolgen. Paul Hogget, een Brits wetenschapper en belangwekkend auteur over spanningen in arbeidsorganisaties formuleerde het volgende postulaat: "leadership is thinking under fire." Het tonen van leiderschap betreft in de context van wetgevingstrajecten niet per se daadkracht en robuustheid, maar veeleer receptiviteit (het kunnen onderkennen van spanningen) en reflexiviteit, bedachtzaamheid.

Naarmate projectleiders en opdrachtgevers beter in staat zijn om spanningen te onderkennen en er constructief mee kunnen werken, kunnen ze hun leidinggevende taken beter vervullen. Dit vermogen noemen we de containende functie van de

leidinggevende: het bieden van veilige kaders en grenzen waarbinnen spanningen mogen bestaan en bewerkt kunnen worden. In de drie onderzochte wetgevingstrajecten zien we dat deze containende functie in wisselende mate wordt ingevuld.

Herziening InterBestuurlijk Toezicht

Voor de herziening van het Interbestuurlijk Toezicht is een programmaorganisatie ingericht. In deze structuur zijn naast de overige departementen, IPO en VNG, drie directies van BZK vertegenwoordigd. Volgens deze structuur zouden de verschillende projectleiders onder coördinatie werken van de (onafhankelijke) programmamanager.

Mede door het feit dat de programmamanager a.i. pas later in het traject in functie is gekomen, ontstonden afstemmingsvraagstukken met een van de projectleiders. Belangrijk aspect hierbij is dat er vanuit de directie lijnsturing bleef plaatsvinden op deze projectleider, naast de programmasturing.

De programmaorganisatie kent een groot aantal partijen die meewerken. Elke partij heeft haar eigen belangen en overwegingen. BZK werd geacht drie verschillende rollen (petten) te vervullen. Die van inhoudelijk expert, ten behoeve van BZK zelf en ten behoeve van het Rijk.

Voor de algehele programmasturing was een onafhankelijk, samenbindend boegbeeld beoogd. Deze programmamanager treedt echter pas ruim een half jaar na de start aan.

3.7 SAMEN REFLECTEREN

Hoe brengen we interdepartementaal samen-werken een stap verder?

Het is de overtuiging van Rijksadvies om dat niet alleen te zoeken in verbeteringen van de techniek. Het gaat niet zo zeer om veranderingen in de structuur, de procedures of de organisatie, het gaat denken wij vooral om het gefocusseerd zijn op de levende praktijk: hoe geven we in het hier en nu gestalte aan het samen-werken. Samen-werken kan niet (of juist heel goed) op papier, het vindt plaats in de interactie en communicatie met elkaar. En daar ontstaan er beelden, onduidelijkheden. Dat is op zich niets bijzonders. Maar deze kunnen tot problemen leiden als we er te weinig aandacht aan besteden. Want dan blijven

onduidelijkheden te lang bestaan en leiden ze tot problemen die vertragend en versluisend kunnen werken in een wetgevingstraject.

Als je de techniek of technische verbeteringen als ingang neemt voor verbetering van samenwerking geeft dat eerder een focus op daar en dan, in plaats hier en nu. Het oefent je niet in interventies. Met andere woorden: veranderingen in de organisatie of de techniek hoeven geen impact te hebben in de actuele realiteit van hen die participeren in het wetgevingstraject. In die realiteit gaat het om de interactie en de dynamieken en spanningen die betrokkenen ervaren, uitgesproken of verhuld. Die spanningen leiden tot reacties en het ontstaan van routines, routines die soms door niemand gewenst worden.

Reflectie is een werkvorm waarin betrokkenen zich gezamenlijk bewust worden van hun effectiviteit. Het biedt de gelegenheid om met meer bewustzijn te onderzoeken wat op welke manier wel of juist niet bijdraagt aan de taakuitvoering. Waar in audits en evaluaties veelal de zichtbare inhoudelijke aspecten de boventoon voeren kunnen in reflecties met behulp van persoonlijke emoties in het hier en nu organisatieroutines in beeld komen.

Voor dit leeronderzoek is ook gebruik gemaakt van deze vorm. Tijdens interviews en groepsbijeenkomsten hebben betrokkenen zichzelf en elkaar meer duidelijkheid verschaft over de spanningen en hoe hier mee om te gaan.

Deze werkvorm kan ook toegepast worden in een "dilemmatic space", een ruimte om dilemma's te verkennen. Een dergelijke ruimte achten wij voor grote en complexe wetgevingstrajecten relevant. Hierin kunnen gedurende een traject in de relatieve rust en bescherming dilemma's worden ingebracht en verkend. Zie het laatste hoofdstuk voor een uitgebreide behandeling van dilemmatic spaces.

4 BESCHOUWING

In dit slothoofdstuk behandelen we drie onderwerpen. We starten met de vraag wat er specifiek is aan de dynamiek in wetgevingstrajecten: waarin onderscheiden deze trajecten zich van andere primaire processen van het rijk met betrekking tot het samen werken aan een taak? Vervolgens presenteren we enkele noties uit de theoretische grondslag van dit leeronderzoek. Ten derde doen we enkele aanbevelingen voor het ontwikkelen van interdepartementale routines. Deze drie thema's geven samen het antwoord op de slotvraag die we ons hebben gesteld: zijn er naast de toegepaste routines nog andere/betere mogelijkheden om met de spanningen van wetgevingstrajecten om te gaan? De beschouwing sluit af met enkele suggesties voor verspreiding van de inzichten die dit leeronderzoek heeft opgeleverd.

4.1 SAMEN WERKEN AAN WETGEVINGSTRAJECTEN

In dit leeronderzoek hebben we op basis van onze bevindingen bij drie wetgevingstrajecten een aantal taakkenmerken benoemd die spanningen genereren en daarmee van grote invloed kunnen zijn op het samen werken. Deze kenmerken hebben we geclusterd in 10 spanningsbronnen (paragraaf 2.5).

Deze 10 spanningsbronnen zijn:

- beleidskader
- beleidscontext
- politiek agenda bewindspersoon
- politieke en maatschappelijke krachtenveld
- de taakorganisatie
- middelen en werkwijzen
- differentiatie en mandaat
- representatie
- projectsturing, lijnsturing en escalatie
- faseovergangen

Wat opvalt is dat deze spanningsbronnen niet specifiek zijn voor wetgevingstrajecten. Immers ook bij beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht kunnen relevante beleidskaders, politieke druk, de taakorganisatie etc. van grote invloed zijn op het procesverloop. Spanningen doen zich voor in alle soorten trajecten, niet alleen bij wetgeving.

Wat is er dan specifiek aan de dynamiek bij wetgevingstrajecten? Gaat het hier om andere spanningen dan bij andere (interdepartementale) trajecten? Is de spanning

intenser, complexer, frequenter? De opdrachtgevers voor dit leeronderzoek – allen directeuren wetgeving - ervaren dat soms wel zo. Zij initieerden dit leeronderzoek naar samenwerking vanuit de ambitie en de verwachting dat wetgevingstrajecten soepeler en efficiënter kunnen verlopen, met betere resultaten en minder energieverlies aan verstoorde verhoudingen.

Op basis van dit leeronderzoek, waarin we alleen naar wetgeving hebben gekeken, is geen sluitend antwoord te geven op de vraag of en zo ja, in welke mate de dynamiek bij wetgevingstrajecten zich onderscheidt van beleidsontwikkeling of andere (interdepartementale) projecten. Toch willen we bij deze vraag stil staan. Door bij elkaar te brengen wat we in de loop van het leeronderzoek hebben verzameld aan waarnemingen, inzichten en redeneringen zullen we enkele hypothesen formuleren over de dynamiek van wetgevingstrajecten. Hypothesen waarmee in de praktijk gewerkt kan worden en die houvast kunnen bieden voor de omgang met de spanningen die wetgeving kan genereren.

Allereerst richten we onze aandacht op de zelfbetrokkenheid van de overheid bij wetgeving. Om te kunnen regeren heeft de staat voorzieningen nodig maar die voorzieningen mogen de vrijheid en grondrechten van burgers niet meer inperken dan strikt noodzakelijk is. Wetgeving moet hier een evenwichtige balans in vinden. Een tegenstelling waarbij de overheid als partij zelf betrokken is. Om machtsconcentratie en machtsmisbruik te voorkomen verplicht overheid zich door wetgeving tot zelfbeheersing (Berg, 2008) .

Zie de voorplaat met de afbeelding van Odysseus en de Sirenen. De overheid zal zich onderwerpen aan de wet- en regelgeving die ze zelf in wetgevingstrajecten voorbereidt. Deze zelfbinding is een uniek en spanningsvol gegeven dat op een of andere manier van invloed zal zijn op de dynamiek bij wetgevingstrajecten. Wetgeving volgt (doorgaans) op beleidsontwikkeling; de functie van wetgeving is het verschaffen van kaders en instrumenten om de nieuwe beleidsdoelen te helpen realiseren. Hierin zien we een dynamiek tussen wenselijkheid (beleid) en haalbaarheid (wetgeving), tussen verlangen en zelfbinding, tussen de Sirenen en de mast waaraan Odysseus zich laat vastbinden.

In zekere zin is deze relatie tussen beleid en wetgeving te kenschetsen als de ontmoeting (of: de botsing) tussen politieke wens en praktische uitvoerbaarheid; tussen droom en daad. Daar waar beleid de ruimte zoekt, nieuwe doelen en nieuwe processen vormgeeft, dient wetgeving (in) te kaderen, te reguleren, restricties en voorwaarden formuleren. Zou het zo kunnen zijn dat de zwaarte altijd bij wetgeving komt te liggen?

Derde overweging is de in dit verslag al vaker gememoreerde omstandigheid dat bij wetgeving vrijwel altijd sprake is van belangenverschillen, tegenstellingen en dilemma's. Mogelijk is dit bij beleidsontwikkeling en andere werkprocessen binnen de overheid evenzeer het geval. Echter, de marges om binnen deze spanningen tot breed gedragen conclusies te komen zijn bij wetgeving in vergelijking tot beleid smaller. In beleidsnotities kan ruimte gevonden worden in open, ambigue formuleringen, inconsistenties en compromissen. Meningsverschillen hoeven zich niet geheel uit te kristalliseren, verschillende opvattingen kunnen naast elkaar een plek krijgen in het eindproduct. Die ruimte ontbreekt in wetgevingsproducten.

In wetgeving is het niet mogelijk om alternatieve perspectieven op te nemen: er moet telkens een eenduidige keuze worden gemaakt. En alle keuzes dienen samen een logisch en consistent geheel te vormen, zich te verhouden tot bestaande wetgeving etc. De producten van wetgevingstrajecten dienen te voldoen aan een hele reeks van eisen die niet of in veel mindere mate van belang zijn bij de formulering van beleid. Bij beleid kan er licht blijven bestaan tussen verschillende onderdelen, bij wetgeving is er meer druk om tot eenduidige conclusies te komen.

Een andere overweging is dat directeuren juridische zaken, vaak opdrachtgevers van wetgevingstrajecten, vanuit hun departementale achtergrond, onderling uiteenlopende opvattingen hebben over de rol van de eigen discipline en over de verhouding tussen beleid en wetgeving. Deze verschillen uiten zich onder meer in verschillen in sturing en inrichting van (juridische) werkprocessen per departement en in het mandaat waarmee medewerkers worden toegerust voor deelname in interdepartementale trajecten. We hebben in het leeronderzoek gezien dat juist verschillen in mandaat, werkwijze en representatie makkelijk spanningen kunnen oproepen. Lang niet altijd is men zich ervan bewust dat deze spanningen mogelijk te herleiden zijn tot verschillen bij opdrachtgevers over de rol van de juridische discipline in wetgevingstrajecten.

Een bekende manier om rijksbreed de kwaliteit van producten en processen te borgen is het beschikbaar stellen van instrumenten die houvast bieden voor de te volgen werkwijze.

Van deze instrumenten - kaders, protocollen, handreikingen, etc. - moet een zekere standaardisering uitgaan. Daarmee geven ze tevens richting voor het overbruggen van interdepartementale verschillen. Zo is voor het wetgevingsproces het Integraal AfwegingsKader (IAK) ontwikkeld.

Het IAK bevat een overzichtelijke set aan voorschriften voor de verschillende fasen in het wetgevingsproces. Daarmee kan het IAK helderheid verschaffen over de

taak: wat heeft iedere betrokkene in deze fase te doen? Echter, van het IAK – en soortgelijke instrumenten – kan niet verwacht worden dat het een afdoend antwoord biedt op de worsteling met de taak in de praktijk.

Die worsteling bestaat uit het kunnen omgaan met de vele dilemma's en de vele belangrijke waarden, onderling vaak tegenstrijdig. Een worsteling die, zo hebben wij betoogd, aan de basis ligt van de wetgevingstaak en die om een meer interactieve, dialogische benadering vraagt.

Juist in het gezamenlijk bespreken en reflecteren over onderlinge verschillen en dilemma's kunnen instrumenten als IAK een betekenisvolle rol vervullen. In een context waarin het gesprek over verschillen ontbreekt, verliest het instrument zijn kracht, omdat het geen ruimte biedt voor de onderliggende dynamiek.

Tot slot nog een overweging van impressionistische aard. Als niet-juristen is ons de ruime aandacht voor het geschreven woord, de logica en de rationaliteit in wetgevingstrajecten opgevallen. Het omgaan met de spanningen van wetgeving vraagt daarnaast om kwaliteiten als het reflexieve, het kunnen inbrengen van de ervaring en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambiguïteit. Hoe deze kwaliteiten meer ingebracht kunnen worden in wetgevingstrajecten, daarover gaat de rest van deze beschouwing.

4.2 DE CONTAINENDE FUNCTIE VAN WETGEVING

In deze paragraaf presenteren we enkele noties uit de theoretische grondslag van dit leeronderzoek. Ten eerste staan we stil bij het werk van Paul Hoggett, de Britse wetenschapper, psycholoog en organisatieadviseur, we refereerden al naar hem in het vorige hoofdstuk (3.6). Hogett heeft veel gepubliceerd over onbewuste processen in organisaties en over de rol van de overheid. Hier stippen we kort een aantal van zijn noties aan.

Hogett stelt dat burgers hun vertrouwen, hoop en angsten projecteren op de overheid, en dat de overheid zich voor de taak gesteld ziet om op een of andere manier zorg te dragen voor deze gevoelens en verwachtingen. Op de overheid rust met andere woorden de taak om als "container" te fungeren voor hoop en angst van mensen. Dit is een ingewikkelde taak. Wij denken dat deze taak juist bij wetgeving sterk naar voren komt, dat een wet in zichzelf ook als een "container" is te beschouwen. Iets wat lastig is, wordt geregeld en - als het goed is - op een manier die het vertrouwen geeft dat we daarbinnen vrij kunnen handelen. Wetgeving biedt daarmee veiligheid en rust in een maatschappelijke situaties van tegenstrijdige krachten en belangen.

Om deze functie goed te kunnen vervullen is krachtig leiderschap noodzakelijk. Leiderschap krijgt bij Hoggett en heel specifieke invulling. In 3.6 schreven we het al: "Leadership is thinking under fire". Bij spanningen krijgen mensen de neiging over te gaan tot splitsen, onnadenkendheid, niet verbindend, actiegerichtheid krijgt de overhand op de denkgerichtheid. Krachtig leiderschap wordt vaak geassocieerd met besluitvorming, actie, juist bij onzekerheden, de leider weet het, de druk om iets te doen wordt groot. Stevige actie kan helpen de spanning te verlagen, maar is louter defensie, als het niet relevant is voor de taak. De actie kan dan zelfs contraproductief zijn.

John Keats introduceert hiervoor het begrip "negative capability", dat hij omschrijft als "A state in which a person is capable of being in uncertainties, mysteries, doubts, without any irritable reaching after facts and reason". Vrij vertaald: het vermogen om ruimte te blijven creëren in moeilijke situaties. 'Negative' verwijst naar het vermogen om niet te handelen, om de te tendens om in de actie te schieten te weerstaan. Wanneer spanningen langer worden weersstaan, het niet weten langer kan worden verdragen is het mogelijk om een emotionele en mentale ruimte te creëren waarin nieuwe gedachten naar voren kunnen komen. In het leeronderzoek hebben we gezien dat de veelheid aan dynamieken in wetgevingstrajecten kan leiden snelle besluiten en reductie van complexiteit. Leiderschap dat is toegerust met deze negative capability zou hierin meer betekenisvol kunnen zijn.

Een laatste hier te behandelen notie van Hoggett is zijn benadering van dilemma's. Hoggett onderscheidt twee typen. Ten eerste tegenstellingen waarbij er geen andere uitweg is dan te kiezen voor één van een aantal opties. Je komt tegemoet aan één optie, waarde, of criterium en schiet daarmee tekort ten opzichte van de andere optie(s). Het tweede type dilemma's zijn tegenstellingen waarbij het juist onmogelijk is te kiezen voor één van de alternatieven, het tekortschieten gebeurt ten opzichte van alle opties. Bij wetgevingstrajecten doet zich voornamelijk dit laatste type voor. Aan beide typen dilemma's zijn specifieke gevoelens en dynamieken verbonden.

Begrenzen: Taak Tijd Territorium Rol

Om constructief het hoofd te kunnen bieden aan de spanningen die een taak oproepen is een heldere begrenzing een belangrijke voorwaarde. Voor de analyse van de dynamieken in wetgevingstrajecten hebben we in hoofdstuk 1 een model geïntroduceerd waarin de taak het centrale referentiepunt vormt. In relatie tot de taak onderscheiden we nog drie referentiepunten: tijd, territorium en rol.

In hoofdstuk 2 is betoogd dat elke betrokkene zich bewust dient zijn van de eigen bijdrage aan de wetgevingstaak. En dat ieder een daarbij passende rolinvulling moet vinden. Nu kun je mensen een taak opdragen, maar een rol niet. Een rol zoals we dat hier bedoelen, is een psychologische entiteit, waaraan mensen meer of minder bewust zelf invulling geven, vanuit allerlei ideeën en verwachtingen. Een rol is een dynamisch concept, geen gedragspatroon dat vastligt. Voor een bewuste invulling is beantwoording - afzonderlijk en gezamenlijk - van de volgende vragen relevant:

- Wat is dit voor taak?
- Wat is dit voor organisatie(project)?
- Wat is het doel?
- Hoe kan ik deelnemen aan die taak?
- Hoe moet ik omgaan met de cultuur, de verwachtingen, de werkrelaties, mijn eigen departement?
- Welke verantwoordelijkheden heb ik hier (in het traject) en daar (op het eigen departement)?

Omdat bij wetgevingstrajecten de taak aan veranderingen onderhevig kan zijn en omdat een rol niet vastligt, vraagt dit van betrokkenen een voortdurend bewustzijn van de omgeving, de organisatie en de (eigen) taak.

In een dergelijke veranderlijke omgeving is het extra van belang bedacht te zijn op de afbakening van de verantwoordelijkheden, het territorium: waarover ga je, en waarover niet? Ook het belang van een duidelijke begrenzing in de tijd is bij spanningsvolle situaties groot: wanneer werken we aan de taak, wanneer niet, wanneer zijn we klaar?

4.3 AANBEVELING: REFLECTIE ALS STURINGSINSTRUMENT

Doel van dit leeronderzoek was inzicht te krijgen in de factoren die van belang zijn in het samenwerken bij (inter)departementale wetgevingstrajecten en hoe deze constructief aan te wenden. We hebben allereerst taakkenmerken benoemd die spanningen kunnen genereren en deze vervolgens geclusterd in 10 spanningsbronnen. Daarna hebben we geanalyseerd op welke manier in de drie onderzochte trajecten met de spanningen wordt omgegaan. We zijn op het spoor gekomen van 7 zogenoemde routines: min of meer bewuste werkwijzen die betrokkenen in relatie tot de dynamiek van de trajecten in de loop van de tijd ontwikkelden. Daarbij zijn we ingegaan op de toereikendheid van deze routines en onder welke condities ze (nog meer) kunnen bijdragen aan effectieve taakuitoefening. De slotvraag is nu aan de orde: zijn er naast de toegepaste routines nog andere/betere mogelijkheden zijn om met de spanningen om te gaan?

Ons antwoord op deze vraag richt zich op het interdepartementale karakter van de wetgevingstrajecten: we concluderen dat met name routines voor het interdepartementaal werken, ontbreken. Het interdepartementaal werken vergt een continue bewustzijn en bewerken van spanningen die samenhangen met het bijeenbrengen van onderscheiden werelden. Ook als de representanten elkaar goed kennen is er doorgaans niet meer dan een gedeeltelijk inzicht in en begrip voor elkaars positie en werkwijze. Dit is onoverkomelijk en komt voort uit de opgave aan alle betrokkenen in interdepartementale wetgevingstrajecten om zich te verhouden tot duale realiteiten. Het belang van de eigen organisatie blijft een realiteit naast die van het interdepartementale traject waarin het gemeenschappelijke belang wordt vormgegeven.

We spraken in hoofdstuk 2 over multipartij samenwerking: een proces waarbij partijen die verschillende kanten van een probleem zien op een constructieve manier hun verschillen exploreren en samen zoeken naar oplossingen die verder reiken dan hun eigen beperkte visie van wat mogelijk is. De praktijk van wetgevingstrajecten is weerbarstiger: de invloed van belangenverschillen, van departementale druk en opvattingen roepen spanningen op in de trajecten en bepaalt mede de werking van de toegepaste routines zoals samen werken en onderhandelen, sturen en escaleren, identificeren en leiding geven. We denken dat interdepartementale projecten vragen om sterke interdepartementale routines. En dat het tijd en ruimte kost om die te ontwikkelen. Een dilemma space kan een methode zijn om hiertoe te komen.

Dilemma spaces voor wetgevingstrajecten

Een dilemma space is een ruimte of oase waar verbanden kunnen worden gelegd tussen de inhoud van het werk, de systeemkenmerken van de organisaties, de rollen die mensen daarin vervullen en de emoties van mensen. Deze verbanden beïnvloeden de werkprocessen op een manier waarvan de medewerkers zich niet altijd bewust zijn.

Een dilemma space biedt de ruimte om dilemma's en spanningen te onderzoeken om daarmee meer inzicht te krijgen in de relevante dynamieken van het traject en grip te krijgen op de uitvoering van de taak.

De bewuste of rationele verbanden zijn over het algemeen vrij toegankelijk (de techniek), ze zijn zichtbaar en direct op te pakken. Gebruik maken van logische, rationele overwegingen en overtuigingen lijkt stabiel en betrouwbaarder dan het benutten van de emotionele dimensie. Wij doen een pleidooi om ook gebruik te

maken van dynamieken, emoties en actuele ervaringen, om ook deze processen te beschouwen als een kennissysteem. Ze geven data, ze vertellen iets over wat er aan de hand is in het wetgevingstraject. Emoties, persoonlijke indrukken en ervaringen, het zijn bronnen van kennis, die iets weergeven over de realiteit. Deze zijn naast logica en factfinding onmisbaar om complexe vraagstukken te begrijpen. Emoties zijn niet alleen persoonlijk van aard. Ze kunnen symptomen zijn van een breder proces, een dilemma of vraagstuk van de organisatie.

Enkele kenmerken van een Dilemmatic space (DS) zijn:

- Doel is een plaats te bieden voor de spanningen en emoties die wetgevingstrajecten (kunnen) oproepen en deze te bewerken zodat deze een zo min mogelijk versturende rol spelen in het wetgevingstraject. DS kan je in zetten om de emotionele efficiency in trajecten te verhogen.
- Een DS gaat over dilemma's. Deze kunnen samenhangen met de inhoud en de belangenverschillen maar ook met de dynamieken binnen het traject.
- In een DS vindt geen besluitvorming plaats. Het is een ruimte (tijd, vormgeving, mentaal) om alles wat relevant is met betrekking tot de dilemma's op tafel te brengen en te bespreken. Iedere deelnemer heeft de taak vanuit de eigen rol zich zo goed en scherp mogelijk uit te spreken over de dilemma's.
- In een DS geldt: ieder spreekt openhartig en zo nodig diepgaand; niets wordt achtergehouden.

- In een DS heeft ieder de taak bij te dragen aan het bewerken van de spanningen die de dilemma's oproepen. Het bewerken van spanningen gebeurt door te luisteren, het beeld van de ander te accepteren en verschillen proberen te overbruggen, bijvoorbeeld door het maken van procesafspraken.
- Een DS is open maar niet vrijblijvend. Het beoogde resultaat is een gedeeld en gecommitteerd beeld van relevante dynamieken, de gevolgen ervan en wat ieder vanuit de eigen rol kan bijdragen aan het opvangen van die gevolgen.
- In een DS gaat het om reflecteren, interpreteren, diagnosticeren en het ontwikkelen van handelingsperspectieven tav de dilemma's.

RijksAdvies beveelt aan DS te organiseren op twee niveaus, op het niveau van de opdrachtgevers cq eindverantwoordelijken van betrokken departementen en met de projectgroep. Voor de projectgroep achten wij een DS zinvol bij de start van het traject en vervolgens bij elke faseovergang. De eindverantwoordelijken voor het interdepartementale traject kunnen het DS inzetten als een gezamenlijk sturingsinstrument. Voor de start van het traject exploreren zij met elkaar in een DS het duale karakter van de wetgevingstaak en verkennen zij mogelijkheden voor

een gedeelde taakomschrijving en rolopvatting. Bij essentiële faseovergangen in het traject en bij meningsverschillen (geëscaleerd vanuit de projectgroep) kan het DS benut worden voor gemeenschappelijke beeldvorming en het onderzoek naar oplossingen. Tevens kan hier gewerkt worden aan een gemeenschappelijke terugkoppeling naar de projectgroep.

4.4 VERSPREIDING VAN DE OPBRENGSTEN VAN DIT LEERONDERZOEK

Het ligt in de bedoeling om de inzichten van dit leeronderzoek onder de aandacht te brengen van juristen, beleidsmakers en uitvoerders op een in het voorjaar te houden symposium.

Daarnaast is het zinvol na te denken over andere manieren voor verspreiding en benutting van de inzichten van dit leeronderzoek. Hierover is nog nader overleg nodig. Enkele ideeën zijn:

- verspreiding van dit verslag onder alle participanten leeronderzoek
- voor op het bureau/in de agenda: een zeer beknopt overzicht van do's en dont's bij samenwerking in wetgevingstrajecten
- een korte handleiding Dilemmatic spaces voor wetgevingstrajecten (wat stel ik aan de orde, welke gesprek wil ik, hoe krijg ik dat voor mekaar?)

REFERENTIES

De theoretische grondslag van dit onderzoek is gebaseerd op het werk van onderstaande auteurs

Berg, Hans, (2008), *De eigen aard van de overheid*, Eburon, Delft.

Hoggett, Paul & Clarke Simon (2009) ed., *Researching Beneath the Surface*, Karnac Books, Londen

Keats, John (1979) *The letters of John Keats*, Oxford University Press, Oxford

Mens, Martha (2002), *Organisation in the mind, Model voor leiderschap en organisatie bij de overheid*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag

Menzies Lyth, Izabel (1975), *A case study in the functioning of social systems as a defence against anxiety*. In: Colman A.D. and Bexton, W.H. (ed.) *Group relations reader 1*. Sausalito: GREX, pp. 298 – 312

Menzies Lyth, Izabel (1989) *Anxiety and Social Defences in Institutions*. In: *The dynamics of the social. Selected essays*. Free Association Books, London

Zourides, Stavros (2009) *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*. LEMMA, Den Haag

BIJLAGE

Modernisering Algemene Wet Rijksbelastingen

Taak en organisatie

De taak van de MAWR is modernisering van de formele regelgeving (AWR, Invorderingswet 1990, Awir) in een nieuwe AWR. Hiermee wordt een fundamentele en vernieuwende aanpak gekozen die recht doet aan wat bij burgers en bedrijfsleven leeft en tegemoet komt aan de veranderde behoefte bij de Belastingdienst

De projectorganisatie

De opdrachtgevers zijn, namens de staatssecretaris van Financiën:

- directeur Directe Belastingen (DB)
- plv. directeur Algemene Fiscale Politiek (AFP)

De opdrachtnemer is de projectgroep regelgeving en uitvoering.

DGFZ is verantwoordelijk voor regelgeving en heeft de projectleider geleverd.

DG Bel is verantwoordelijk voor uitvoering.

Belastingdienst B/CCP is verantwoordelijk voor de implementatie.

De inhoudelijke afstemming met de lijnorganisatie binnen DGFZ en DG Bel is een verantwoordelijkheid van de projectleider en DG Bel.

DG Bel levert beleidsmatige inbreng vanuit de uitvoering.

De Belastingdienst (B/CCP) brengt de implementatieaspecten in.

Veranderingen in de organisatie

Het project is gestart onder de verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd van de afdeling FRI (DGFZ). Na verloop van tijd is besloten een aparte projectgroep buiten de afdeling voor de MAWR op te richten. Vervolgens zijn de Quick Wins afgescheiden in weer een aparte projectgroep, deels afkomstig uit de projectgroep MAWR.

Kenmerken van de taak en organisatie

1. geen gescheiden werkinrichting tussen Beleid en Wetgeving, valt samen in afdeling en personen

2. verschillende groepen en leiders die zich in korte tijd vanuit verschillende verantwoordelijkheden en rollen met de taak hebben bezig houden (afdeling, MAWR, QW)
3. groot verschil in tijdsdruk in de verschillende groepen. Afdeling en QW met een scope van de korte termijn versus de MAWR met een scope van vele jaren, dit geeft een hele andere dynamiek en beleving aan de verschillende groepen. Hiermee is ook een verschil ontstaan waar het over gaat; een modernisering van de AWR (M) of een nieuwe AWR (N). Gaat het over het “repareren” van de huidige wet of het “uitdokteren” van iets nieuws
4. beperkte, weinig gestructureerde verticale afstemming
5. gebrek aan concentratie in bezetting en huisvesting, veel parttimers en fysiek niet bij elkaar

Herziening InterBestuurlijk Toezicht (Cie. Oosting)

De taak

Voor een toekomstig interbestuurlijk toezicht is een herziening nodig voor alle drie de bestuurslagen.

Voor de realisatie is een aanpassing van wetgeving, beleidskaders en instrumentarium nodig en een herziening van toezichtrollen en –taken en een bijbehorende cultuurverandering. Binnen dit kader valt het project van de revitalisering van generiek toezicht. Hiermee wordt getracht het taboe te doorbreken op het gebruik van generieke instrumenten en deze instrumenten te ontdoen van hun ultimatum remedium karakter.

De projectorganisatie

In verband met de betrokkenheid van de drie bestuurslagen is een gezamenlijke programmaorganisatie opgezet.

Opdrachtgever

De uitvoering wordt bestuurlijk aangestuurd door het bestuurlijk overleg Herziening Interbestuurlijk Toezicht (IBT), bestaande uit de minister van BZK en de voorzitters van IPO en VNG.

Ambtelijk opdrachtgever is het kernteam interbestuurlijke verhoudingen bestaande uit de directeurs van het IPO en VNG en de DG van BZK.

Opdrachtnemer

Het interbestuurlijk programmteam met een programmaleider is verantwoordelijk voor de aansturing van de uitvoering en de voorbereiding van de besluitvorming. Het programmteam bestaat uit vertegenwoordigers van BZK, VNG en IPO.

Kenmerken van de taak en organisatie

1. lastenreductie Rijk en taakverzwaring provincies
2. overhevelen van bevoegdheden toezichtstaken van Rijk naar Provincies

Integratie Natuurwetgeving

Taak en organisatie

De taak: Integratie van Natuurwetgeving.

Maken van een wetsvoorstel tot integratie van de natuurwetgeving. Een wetsvoorstel dat voorziet in regels ter bescherming van de natuur, landschapsgezichten, diersoorten en plantensoorten. Het wetsvoorstel moet de Natuurbeschermingswet 1998, de flora-en faunawet en de Boswet gaan vervangen.

De projectorganisatie

Stuurgroep:

In de stuurgroep wordt de tussenstand besproken, en worden zaken op interdepartementaal niveau ambtelijk afgestemd.

Projectteam fungeert als ambtelijke contactgroep. Het coördineert belegt en verdeelt de werkzaamheden ter uitvoering van het project en bereidt de bijeenkomsten van de stuurgroep voor.

De vertegenwoordigers van de directies en diensten van LNV, en van de andere ministeries in het projectteam fungeren als contactpersoon voor hun organisatie en bewaken de vereiste inbreng.

Kernteam

Binnen projectgroep belast met opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting en andere stukken met betrekking tot het wetsvoorstel.

Kenmerken van de taak en organisatie

1. de wetgeving heeft vooral betrekking op de instrumentele kant; de inhoud van het beleid ligt grotendeels vast in de Europese regelgeving.
2. maken van een nieuwe wetstekst voor bestaande (nationale en Europese) regels in een politieke arena, waarbij de werkbaarheid van de regels moet

verbeteren zonder dat daarbij de doelen van de (inter)nationale natuurwetgeving overboord worden gezet.

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 bewaking	Juridische kwaliteitsontwikkeling en Vz: M. H. Houpt (VROM) Plv vz: H. Dekker (V&W) Leden: H. P. Heida (BZ), S. Voortman (Fin), E. Grooteman (Jus), L. de Bie (SZW) Secr: D.R.P. de Kok (Jus)
Themagroep 4 kennisontwikkeling	Werving, selectie, opleiding en 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. van Dongen (RvS), J.L.D. Heukers (LNV), J.G. de Kok (OCW), J.C Barnard (Fin)
Secr: M. Wesselink (Jus)