

Kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving ‘Met recht verbonden’

1. Inleiding

Op 22 maart 2007 verscheen het verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving *Met recht verbonden* (hierna: het rapport). De Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving onder leiding van de heer mr. R.J. Hoekstra (hierna: de commissie) gaf daarin haar bevindingen weer van een onderzoek naar de staat van de juridische functie bij de departementen en deed naar aanleiding daarvan een aantal aanbevelingen.

Het werk van de commissie bouwde wat de wetgevingsfunctie betreft voort op de twee rapporten van de Visitatiecommissie Wetgeving die actief was in de periode 1998-2002. De Visitatiecommissie Wetgeving bracht twee rapporten uit. In 2000 verscheen het rapport *Regels en risico's* met aanbevelingen om de gesignaleerde bedreigingen van de kwaliteit van de wetgeving het hoofd te bieden. In 2002 verscheen het eindrapport *Van wetten weten* waarin verslag werd gedaan van de doorwerking van de aanbevelingen in de praktijk.¹

Het rapport van de commissie geeft aan dat de departementale inspanningen naar aanleiding van de beide eerste visitatierapporten tot een betere functieervulling door de wetgevingsafdelingen hebben geleid. Het blijft volgens de commissie noodzakelijk deze verbeteringen te consolideren, te bewaken en te borgen. Dat leidt de commissie tot een aantal nuttige aanbevelingen.

Voor de eerste keer werd ook het vele andere juridische werk bij het Rijk aan een onderzoek onderworpen, buiten de sfeer van de wetgeving. De uitkomst hiervan is dat er op veel plaatsen deskundig en met inzet wordt gewerkt, maar ook dat uit een oogpunt van verdere professionalisering nog het nodige te verbeteren valt. Het rapport bevat daarover waardevolle overwegingen en aanbevelingen.

Deze uiteenlopende juridische activiteiten zullen hierna worden aangeduid als de JZ-functie. De JZ-functie behelst alle andere juridische activiteiten dan wetgeving die worden verricht door de juristen van de juridische directies of afdelingen, dan wel door bij de beleidsdirecties en uitvoerende diensten werkzame medewerkers. De wetgevingsfunctie en de JZ-functie tezamen worden hierna aangeduid als de juridische functie.

Opzet van de kabinetsreactie

Het kabinet wijdt eerst een korte overweging aan het instrument visitatie en de opzet van de recent afgeronde visitatie (hoofdstuk 2). Daarna volgt een beschouwing over de betekenis van het recht en het juridische werk bij het Rijk, een onderwerp dat de basis vormt voor de aanbevelingen van de commissie, aanbevelingen die het kabinet in algemene zin onderschrijft. Het kabinet staat hierbij wat uitgebreider stil tegen de achtergrond van het Beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* en het daarvan deelsluitmakende Programma Vernieuwing Rijksdienst. Voor dat programma is een goede invulling en versterking van de juridische functie op Rijksniveau essentieel. Het Programma Vernieuwing Rijksdienst gaat immers ook en vooral om verbetering van het functioneren van de Rijksoverheid, een verbetering waarin

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2, p. 29 e.v. en Kamerstukken II 2003/04, 29 349, nr. 1.

de juridische functie (wetgeving én juridische zaken) een belangrijke rol speelt. Het Programma Vernieuwing Rijksdienst en deze kabinetsreactie zijn dan ook in samenhang met elkaar ontwikkeld (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt aangegeven dat het kabinet de uitwerking van de belangrijke aanbevelingen van de commissie onderbrengt in een Programma Versterking Juridische Functie Rijk. Verder gaat het kabinet in dit hoofdstuk nader in op een aantal van de belangrijke aanbevelingen van de commissie.

2. Opzet van de derde visitatie

De derde visitatie richtte zich op:

- de uitvoering van het kabinetsstandpunt uit 2003 over het wetgevingsproces;
- een visitatie van de JZ-functie;
- de relatie tussen uitvoering en wetgeving.

De werkwijze van de vorige visitaties is voortgezet. Eerste stap was een zelfevaluatie door elk van de departementen aan de hand van een door de commissie vastgestelde vragenlijst. Door dit zelfonderzoek van de departementen aan het begin van het visitatieproces ontstaat een zelfinzicht dat de eerste voorwaarde is voor verbetering. De zelfevaluaties leidden vervolgens tot een brief aan elk van de departementen met nadere vragen. Na beantwoording daarvan volgde een bezoek van de commissie aan elk departement voor gesprekken met departementale juristen en andere vertegenwoordigers van het departement alsmede representanten van zelfstandige bestuursorganen en uitvoeringsdiensten. De kritische bevraging en beschouwing door een deskundige externe commissie leverden belangrijke bouwstenen op voor praktische verbeteringen die aansluiten op de resultaten van de zelfevaluatie.

Op basis van de aldus verzamelde informatie heeft de commissie haar oordeel gevormd, per departement aanbevelingen gedaan en haar rapport vastgesteld. Het rapport bevat de algemene bevindingen van de visitatie, vergezeld van een aantal aanbevelingen.

Het kabinet meent dat een dergelijke werkwijze, een intensieve interactie tussen de commissie en de ministeries, nuttige inzichten oplevert. Het kabinet is de commissie, haar staf en allen die zich op de departementen hebben ingespannen voor deze visitatie erkentelijk voor hun bijdragen daaraan.

3. Rol en betekenis van het recht en het juridische werk bij het Rijk

De juridische functie is volgens de commissie “een hoogwaardig instrument ten dienste van de publieke zaak” dat voortdurend onderhoud en investeringen verdient. De kwaliteit van de juridische functie op de departementen is in haar ogen hoog. Wel geeft de commissie een aantal ontwikkelrichtingen aan. Inhoudelijk gaat het daarbij met name om de betrokkenheid van de wetgevingsfunctie bij zowel de totstandkoming als de implementatie van Europese regelgeving.

Organisatorische en procedurele aanbevelingen van de commissie zijn gericht op versterking van de juridische functie op de departementen, intensivering van de betrokkenheid van de centrale juridische eenheden bij departementale besluitvormingsprocessen en een interdepartementaal te ontwikkelen kwaliteitssysteem alsmede een eenvormig systeem voor het verzamelen van (en rapporteren over) sturingsinformatie met betrekking tot het juridisch handelen van de departementen.

Aan haar aanbevelingen legt de commissie het belang van de rechtsstaat en het belang van beleidsrealisatie ten grondslag. Deze belangen vormen eveneens belangrijke grondslagen voor het Beleidsprogramma *Samen werken, samen leven*. Bij dit beleidsprogramma van het kabinet spelen wetgeving en andere juridische instrumenten een onmisbare rol. Eén van de speerpunten is het bestrijden en voorkomen van overheidsregels en uitvoeringspraktijken die burgers, bedrijven en instellingen onnodig belemmeren of die teveel verantwoordelijkheid bij de (centrale) overheid leggen en te weinig ruimte laten aan de direct betrokkenen en andere overheden. Een daarmee samenhangend punt is het streven naar een vertrouwenwekkende overheid. Belangrijk onderdeel van *Samen werken, samen leven* is ook het Programma Vernieuwing Rijksdienst, waarin wordt gestreefd naar een moderne, efficiënte Rijksdienst. De functie van het recht en van juristen daarbij is voor verwezenlijking van al deze aspecten van het kabinetsbeleid van wezenlijk belang. Tegen deze achtergrond meent het kabinet dat een uiteenzetting over rol en betekenis van het recht en van de juridische functie bij het Rijk nuttig is als kader voor de uitwerking van de commissieaanbevelingen.

Rol en betekenis van het recht

Beleid, uitvoering en recht zijn voor de overheid onafscheidelijk. Deze samenhang en het beginsel van de rechtsstaat stellen eisen aan de inrichting, kwaliteit en werkwijze van de ministeries en andere overheidsorganisaties. Zij dienen daartoe te beschikken over goede juridische eenheden met voldoende capaciteit. De commissie wijst er terecht op dat de juridische professionals van het Rijk tijdig bij de voorbereiding van beleid en wetgeving en bij de handelingen en besluiten tot uitvoering daarvan moeten worden betrokken.

Er zijn talrijke, uiteenlopende rollen van het recht voor overheidsbeleid. Het recht stuurt, begrenst en effectueert.

Sturing komt in de eerste plaats van aan het recht ten grondslag liggende waarden en beginselen (van behoorlijk bestuur), zoals de notie rechtvaardigheid, een begrip dat tot verschillende uitkomsten kan leiden, maar onmisbaar is bij de vorming en uitvoering van beleid. Sturing komt ook van in nationaal en bovennationaal recht neergelegde verplichtingen tot overheidshandelen, zoals (sociale) grondrechten, verdragen en Europese richtlijnen en verordeningen.

Grenzen voor overheidshandelen en overheidsbemoeienis vloeien voort uit nationaal en internationaal vastgelegde klassieke grondrechten en vele andere normen, in het bijzonder Europeesrechtelijke regels. Ook nationale en bovennationale beperkingen van bevoegdheden en procedurevoorschriften bieden de overheid kaders voor zelfbeperking.

Effectuering van beleidskeuzes gebeurt doorgaans door middel van besturen en beslissen, met als belangrijkste instrumenten wetgeving, besluiten, contracten of andere juridische handelingen, waarin de rechten en verplichtingen van bestuursorganen en burgers worden vastgelegd.

Deze functies van het recht zijn voor de overheid onmisbaar voor het zorgvuldig en doortastend kunnen besturen en het ontwikkelen en realiseren van beleid. Het recht biedt de overheid instrumenten voor het beleid, zoals wetten, besluiten en overeenkomsten. Het creëert rechten en plichten, instellingen en procedures, en schept aldus basis én kader voor het handelen van de overheid.

Vertrouwen

De overheid heeft zich te houden aan het door haar zelf gestelde en aan het over haar gestelde recht. Dat is de kern van het beginsel van de rechtsstaat. Uiteindelijk toetst de onafhankelijke rechter het handelen van de overheid aan het geldende recht, maar het is een zelfstandige plicht van de overheid dat recht te eerbiedigen. Juridisch verkeerd handelen ondermijnt het vertrouwen in de overheid als bron en handhaver van het recht, en daarmee ook het gezag dat de overheid nodig heeft om te besturen.

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid rechtmatig handelt. De overheid dient de samenleving vertrouwen te geven en zal zich daartoe als haar bondgenoot moeten opstellen. Het vertrouwen wordt verdiend door, onder andere, een goede dienstverlening, maar evenzeer door een adequate rechtshandhaving. Zoals het Coalitieakkoord aangeeft, vergt een dienstbare overheid een professionele openbare dienst. Met de commissie is het kabinet van mening dat overheidsjuristen in dat verband een essentiële rol vervullen.

Juridisering

De commissie wijst erop dat de rechtsorde gelaagder en daardoor ook complexer is geworden. In hoofdstuk 6.1 van het rapport besteedt de commissie aandacht aan het verschijnsel van de juridiserende samenleving. Zij wijst ter verklaring daarvoor in de eerste plaats op de voortschrijdende individualisering en het eroderen van traditionele samenlevingsverbanden. Dat leidt er naar de mening van de commissie toe dat men geneigd is onderlinge verhoudingen steeds vaker juridisch te regelen en meningsverschillen langs juridische weg op te lossen. De commissie stelt dat bijna alle maatschappelijke verhoudingen in meer of mindere mate in juridische regels, al dan niet afkomstig van de overheid, zijn vastgelegd. De commissie acht het in zekere zin onvermijdelijk dat een complexe samenleving complexe regelgeving met zich brengt. Het kabinet kan zich vinden in deze analyse van de commissie. Het tekent daarbij aan dat het een opgave is voor de overheid – en daarmee voor de juridische functie – extra alert te zijn op het voorkomen van gecompliceerde regels en uitvoeringspraktijken en het structureel kritisch bezien van bestaande regels en uitvoering. Het kabinet constateert in dit kader voorts dat de individuele en maatschappelijke belangenbehartiging zich steeds vaker bedient van juridische processen en procedures en dat daarmee het juridische tegenspel voor de overheid steeds krachtiger en professioneler wordt. Ook dit vraagt een voortgaande investering in (de kwaliteit van) de juridische functie.

Internationalisering

Een tweede ontwikkeling waarvoor de commissie de aandacht vraagt, is, wat zij noemt, de voortschrijdende internationalisering en met name Europeanisering van de samenleving. Het aantal regels van bovenationale herkomst neemt toe. Soms werken zij rechtstreeks door in de nationale rechtsorde, soms moeten zij in nationaal recht worden omgezet. Dit vraagt om een internationale oriëntatie van de wetgevingsfunctie met een dubbele doelstelling: enerzijds meer strategische betrokkenheid bij de bron van deze internationale regels en anderzijds het vermogen (vakmanschap) tot het zorgvuldig en adequaat implementeren van internationale regels in het nationaal bestel.

Taken van de juridische diensten van de overheid

Wat behelst nu, tegen de achtergrond van het bovenstaande, de taak van de juridische diensten bij de Rijksoverheid? Een deel van hun taak, vanuit de wetgevingsfunctie, is het juridisch vormgeven aan wat beleidsmatig en politiek is bepaald. Dit is ambachtelijk, gespecialiseerd werk, waarvan het belang niet mag worden onderschat. Daarnaast hebben zij een belangrijke rol waar het de beleidsvorming en -uitvoering betreft. Beleid, beleidsuitvoering en recht

kunnen immers niet los van elkaar worden gezien; zij grijpen in elkaar, zijn met elkaar verweven. De bijdrage van de juridische diensten betreft dus niet alleen de vraag wat juridisch verdedigbaar is. Er wordt ook een bijdrage verwacht bij de bepaling van wat juridisch, bestuurlijk en procedureel in de gegeven omstandigheden de optimale oplossing is. Daarbij spelen vragen als: ligt het voor de hand dat de overheid zich het probleem aantrekt in plaats van de oplossing ervan over te laten aan betrokken partijen? Welk instrument wordt gekozen? Kan ervan worden uitgegaan dat de gekozen aanpak wordt nageleefd? Kan een andere aanpak niet voor een betere oplossing zorgen? Bijvoorbeeld: zelfregulering in plaats van wetgeving, een schikking in plaats van een beroep op de rechter, mediation in plaats van een juridiserende bezwaarschriftenprocedure. Is de voorgestelde oplossing wel consistent met het bestaande beleid, het bestaande recht, de bestaande uitvoeringspraktijk? Juristen hebben door het stellen van dit soort vragen en het bieden van oplossingen een belangrijke rol bij het voorkómen van onnodige regeldruk, overbodige procedures en het vinden van innovatieve alternatieven voor beleid en de handhaafbaarheid daarvan. Zij bevorderen de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de kwaliteit van de besluitvorming. De commissie wijst er dan ook terecht op dat juristen tijdig moeten worden ingeschakeld bij de voorbereiding van beleid en bij de handelingen en besluiten tot uitvoering daarvan.

Capaciteit

De commissie constateert dat de juridische eenheden op de meeste departementen door enkele bezuinigingsrondes op dit moment nauwelijks nog in staat zijn de juridische kwaliteit van beleids- en besluitvorming te waarborgen. De rek is er volgens de commissie uit. Het kabinet beseft dat meer juridische kwaliteit en intensivering van de juridische functie gevolgen heeft voor de capaciteit. Deze gevolgen kunnen alleen worden gemitigeerd als in het zojuist beschreven directe verband tussen beleid en de juridische functie, ook aan de beleidskant een matiging optreedt. Het kabinet is zich ervan bewust dat er een spanning is tussen het streven naar versterking van de juridische functie en de taakstellingen in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Voor versterking lijkt het nodig om, zoals geadviseerd door de Raad, de omvang en kwaliteit van de juridische functie ten minste op peil houden. Dat neemt echter niet weg, dat er bij verschillende ministeries of deelterreinen ruimte voor een verschillende benadering zal zijn. Het is het primair de verantwoordelijkheid van de ministeries zelf om voor de noodzakelijke versterking te zorgen. Ook is de uitgangspositie van de ministeries verschillend. De waarnemingen van de Visitatiecommissie waren, waar het gaat om de mate waarin de juridische eenheden op de ministeries getroffen zijn door eerdere bezuinigingsrondes en de capaciteit die zij beschikbaar hebben voor het behartigen van de Europese dimensie, niet voor alle ministeries gelijk. Ook cultuurveranderingen kunnen het beste binnen de ministeries in gang worden gezet. Tenslotte zijn er verschillen tussen de departementen waar het gaat om de mate waarin nieuwe wetgeving nodig is voor het realiseren van het beleidsprogramma van het kabinet en de mate waarin er mogelijkheden zijn om bestaande wetgeving te dereguleren of te vervangen door alternatieve vormen van regelgeving.

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

werkzaamheden. Daardoor kan in ieder geval de kwaliteit van de juridische functie worden versterkt. Wellicht zal het ook tot efficiencywinst leiden. Ook om die reden gaat het te ver om er ten algemene, voor alle ministeries, vanuit te gaan dat een taakstelling op de juridische eenheid haaks staat op het streven naar versterking van de juridische functie. Dat neemt echter niet weg dat het zaak is per ministerie goed te monitoren of de op de juridische eenheden gelegde taakstellingen in de pas blijven bij de vorenbedoelde mogelijkheden voor efficiencywinst en de beleidsmatiging, zoals voorgestaan in de nota Vernieuwing Rijksdienst. Als daaruit een blijvende frictie tussen taakstelling en versterking van de juridische functie blijkt, zal ook in de context van de taakstelling tot heroverweging moeten worden overgegaan. Het kabinet benadrukt voorts dat de gevolgen voor de capaciteit niet ten koste mogen gaan van het alom gewaardeerde werk van de Academie voor Wetgeving bij het aantrekken, opleiden en in dienst houden van nieuwe wetgevingsjuristen.

4. De aanbevelingen van de commissie

De commissie doet 39 aanbevelingen tot verbetering, versterking en verankering van de juridische functie op de departementen. Daarbij besteedt de commissie aandacht aan het wetgevingsproces, de totstandkoming en implementatie van Europese regelgeving (aanbevelingen 1-11). Een volgend cluster aanbevelingen heeft betrekking op personeelsbeleid, kwaliteitszorg en de rol van de centrale juridische eenheden van de departementen (aanbevelingen 12-20). De aanbevelingen 21-24 zijn gericht op verbetering van de inhoudelijk kwaliteit van de wetgeving. De JZ-functie komt aan de orde in de aanbevelingen 25-39.

De meeste aanbevelingen hebben betrekking op organisatorische aspecten van de juridische functie op de verschillende departementen. Het kabinet stemt met deze aanbevelingen ten algemene in. Daarbij merkt het kabinet het volgende op.

1. De aanbevelingen vergen voor een groot deel verdere uitwerking.
2. Zij zijn algemeen geformuleerd; bij de uitwerking ervan moet rekening worden gehouden met de bijzonderheden van de departementen die voortvloeien uit hun uiteenlopende taken.
3. De uitwerking van de aanbevelingen en de invoering ervan zullen extra inspanningen vergen die deels tijdelijk, deels structureel van aard zijn.
4. De aanbevelingen van de commissie en het Programma Vernieuwing Rijksdienst kunnen niet los van elkaar worden gezien.
5. De aanbevelingen eisen samenwerking zowel tussen als binnen de departementen en kunnen ook tot nieuwe werkwijzen leiden waarbij de grenzen van de departementen worden doorbroken en bovendepartementale samenwerkingsvormen worden ontwikkeld.

Om deze redenen heeft het kabinet besloten de uitwerking van de aanbevelingen van de commissie met betrekking tot deze organisatorische aspecten onder te brengen in het Programma Versterking Juridische functie Rijk, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Het programma zal een looptijd hebben van twee jaar. Er wordt een interdepartementale projectorganisatie opgezet.

Hierna gaat het kabinet in op de meest in het oog springende gezichtspunten, die, op de aanbevelingen bedoeld in de laatste paragraaf na, zullen worden uitgewerkt en geïmplementeerd in het kader van het programma.

- Personeelsbeleid

Een hoogwaardige juridische functie vergt in de eerste plaats kwalitatief goede overheidsjuristen. In het kader van de juridische kwaliteitszorg is het van groot belang structureel te investeren in de ontwikkeling van het professionele vermogen van overheidsjuristen.

Om die juristen te kunnen werven en behouden, moet datgene wat is bereikt met de Academie voor Wetgeving en het Kenniscentrum Wetgeving en het Expertisecentrum Europees Recht (ECER) op het gebied van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering, worden vastgehouden, verstevigd en uitgebouwd.

Bij de opleidingen van juristen bij het Rijk zal, naast het vergaren van juridische vakkennis, aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van andere vaardigheden zoals de door de commissie aanbevolen adviesvaardigheden.

Daarnaast moet de overheid als juridisch instituut bij uitstek met meer overtuiging de concurrentie aangaan met de andere werkgevers op de juridische arbeidsmarkt. Een betere profilering van de beroepsgroep van overheidsjurist kan daar in belangrijke mate aan bijdragen.

Ook is aandacht nodig voor het loopbaanbeleid voor overheidsjuristen. Het belang van juridische experts voor de overheid, met name van de specialistische kennis die bij hen aanwezig is, noopt tot carrièremogelijkheden buiten de sfeer van het management.

Met de commissie acht het kabinet het ook van belang dat wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van basale juridische kennis bij beleidsafdelingen en uitvoeringsorganisaties, in het bijzonder op managementniveau. Dit draagt ertoe bij dat in een vroegtijdig stadium wordt stilgestaan bij juridische aspecten, en dat de juridische eenheid tijdig wordt betrokken.

- Samenwerken en uitwisseling

Volgens de commissie moeten er voorts condities worden geschapen voor uitwisseling van wetgevingsjuristen op alle niveaus. Het kabinet is van mening dat samenwerking, detachering en uitwisseling van zowel wetgevingsjuristen als 'JZ-ers' bijdragen aan het doorbreken van de verkokering binnen de overheid. Dit in aanvulling op de maatregelen tot ontkokering die voortvloeien uit het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Overheidsjuristen zouden daartoe nog meer dan nu het geval is ervaring kunnen opdoen 'buitenshuis': extern, bij een ander ministerie of een Europese instelling, of intern, bij een andere (niet-juridische) eenheid. De hoofden van de centrale juridische eenheden van de verschillende departementen hebben hiervoor reeds initiatieven genomen.

Onderdelen van de JZ-functie lijken zich voorts goed te lenen voor nieuwe vormen van interdepartementale samenwerking. Zo wordt gedacht aan de gezamenlijke behandeling door een aantal departementen van bezwaarschriften. Zoals in het rapport van het Programma Vernieuwing Rijksdienst staat, zullen de mogelijkheden daartoe worden onderzocht, waardoor kwaliteit en efficiency worden bevorderd.

In het Programma Versterking Juridische functie Rijk zal uitwerking worden gegeven aan de gedachte van een of meer kenniscentra toegankelijk voor alle overheidsjuristen. Overlapping

met bestaande kenniscentra, zoals het Kenniscentrum Wetgeving, moet vanzelfsprekend worden voorkomen.

- De noodzaak van juridische inbreng bij centrale besluitvorming

Het kabinet is met de commissie van mening dat de juridische infrastructuur op de ministeries moet worden onderhouden en verder verbeterd. Dit betekent met name dat gewaarborgd moet worden dat de juridische invalshoek zelfstandig en onafhankelijk aan de orde moet komen in de hoogste besluitvormende organen binnen de ministeries, doorgaans in ieder geval de ministerstaf. Het is immers van essentieel belang dat juridische expertise wordt ingebracht bij het kiezen van de marsroute. Belangrijke juridische argumenten en overwegingen moeten onversneden aan de orde kunnen komen, ook als die beleidsmatige of politieke bezwaren oproepen. De bewindslieden moeten immers volledig voorgelicht een besluit kunnen nemen.

- Juridische kwaliteitszorg

De commissie constateert dat er op de ministeries vele voorzieningen zijn om de kwaliteit van de juridische functie te waarborgen, zoals scholing van medewerkers, intervisie en intercollegiale toetsing, eenduidige werkwijzen, samenwerking en infrastructuur. Op geen enkel ministerie is echter sprake van een volledig structureel, periodiek systeem van juridische kwaliteitsborging. Om de kwaliteit van de juridische functie te waarborgen, is volgens de commissie een meer systematische beoordeling van de juridische functie nodig. Zij beveelt daarom aan de juridische kwaliteit van het handelen van het ministerie periodiek volgens een vaste methodiek te beoordelen (juridische audit). Daarbij is managementinformatie onmisbaar. Met de commissie acht het kabinet permanente zorg voor kwaliteit van de juridische functie bij de ministeries van groot belang. Hoewel op sommige ministeries en ook interdepartementaal al behoorlijke stappen zijn gezet, is voor een meer structureel kwaliteitssysteem nog een weg te gaan. Een juridische audit of visitatie kan daarbij een grote meerwaarde hebben.

- Inschakeling landsadvocaat

Terecht gaat de commissie ervan uit dat de juridische functie bij het Rijk breed bemand moet zijn en in beginsel alle juridische vragen dient te kunnen beantwoorden. Juridische adviezen en opinies dienen in de regel door de departementsjuristen te kunnen worden opgesteld, zo nodig na interdepartementale consultatie. De juridische functie bij de departementen moet ook in kwantitatief opzicht zo zijn ingericht dat het vragen van extern juridisch advies wegens capaciteitstekorten bij juridische afdelingen in de regel niet nodig is. Met betrekking tot civiele procedures, waar sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging kunnen advocaten in dienstbetrekking bij de Rijksoverheid een nuttige rol vervullen.

Dat neemt niet weg dat onder omstandigheden wel een beroep op externe juristen op zijn plaats is, maar niet dan met toestemming van het hoofd van de centrale juridische eenheid en steeds begeleid of aangestuurd vanuit die eenheid. Dat doet zich met name voor bij civiele procedures tegen departementen en andere instellingen van het Rijk waarbij sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging. Doorgaans doen de ministeries daarvoor een beroep op de landsadvocaat, de huisadvocaat van het Rijk. Die heeft door zijn optreden voor alle onderdelen van de Rijksoverheid veel ervaring en kennis van de juridische vragen die bij de Rijksoverheid een rol spelen. Daarnaast zijn er ook zaken waarin het aangewezen is van de specialistische kennis van de landsadvocaat of van een andere advocaat gebruik te maken, indien die niet aanwezig is bij het betrokken departement - en ook niet bij een ander

departement - of indien het beleidsmatige, financiële of politieke belang van een bestuursrechtelijke procedure zó groot is, dat gekozen wordt voor de inzet van een advocaat met meer proceservaring dan op het betrokken departement aanwezig is. Uitgangspunt is echter, dat voor het gros van de bestuursrechtelijke geschillen departementale juristen bij de bestuursrechter optreden als gemachtigde van hun bewindspersoon.

- Internationale en Europese dimensie van de juridische functie

De Europese dimensie van de juridische functie van de departementen vormde een belangrijk onderdeel van de visitatie. Het kabinet is van mening dat ook de internationale dimensie van de juridische functie niet veronachtzaamd mag worden: internationaal beleid en de daarmee gepaard gaande internationale vertegenwoordiging en coördinatie behoren tot de kerntaken van het Rijk. Dit vloeit ook voort uit de grondwettelijke opdracht actief bij te dragen aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. In dit verband benadrukt het kabinet het belang van de actieve rol van Nederland, door de agentschappen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, bij de internationale Hoven. Door stelselmatig de Nederlandse opvattingen naar voren te brengen in belangrijke zaken voor het Hof van Justitie van de EG, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en in andere internationale procedures draagt Nederland in belangrijke mate bij aan deze ontwikkeling.

Evenals de commissie is het kabinet van mening 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. Die betrokkenheid is ook van belang bij onderhandelingen over juridische instrumenten in andere internationale gremia, zoals de Verenigde Naties en de Raad van Europa. Dit uitgangspunt sluit aan bij de actieve Europese en internationale rol van Nederland, zoals verwoord in het Coalitieakkoord.

Europees en internationaal beleid leiden tot nieuwe regelgeving die moet worden geïmplementeerd in de nationale rechtsorde. Gelet op de aanzienlijke invloed van die regelgeving is het van belang (tijdige) inbreng van juridische expertise in het internationale beleidsproces te waarborgen. Een goede juridische inbreng vanuit Nederland is tevens nodig om de Nederlandse belangen afdoende te kunnen behartigen in de internationale en Europese arena en met name om de consequenties voor het nationale rechtssysteem en de uitvoeringspraktijk tijdig te overzien en te beïnvloeden. Ook het feit dat 'Brussel' een aanzienlijk aantal regels produceert met gevolgen op het vlak van administratieve lasten en uitvoering en handhaving van regelgeving, is een reden wetgevingsjuristen een actieve rol te geven. De zogeheten BNC-procedure is 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. Voor het voorkomen, bestrijden en beperken van regeldruk – bij voorkeur aan de bron – is hoogwaardige juridische denkkracht vereist.

Het kabinet is zich ervan bewust dat stelselmatige aanwezigheid van wetgevingsjuristen in Brussel in de verschillende fasen in het Europese wetgevingsproces of in ander internationaal verband een aanmerkelijk beslag legt 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. Gezien het belang van de betrokkenheid, zal het kabinet hiervoor in bijzondere gevallen, eventueel op projectbasis, extra middelen moeten inzetten. Deze maatregel zal worden uitgewerkt in het Programma Versterking Juridische functie Rijk.

Een goede beoordeling van de juridische aspecten van Europese voorstellen voor regelgeving zal voorts op de volgende manieren worden bevorderd. In de eerste plaats zal ten behoeve van deze beoordeling worden gekomen tot 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”.

- Wetgevingsbeleid

Overeenkomstig het advies van de commissie wordt reeds met betrokkenheid van de Raad van State gewerkt aan het opstellen van een staat van de wetgeving. Deze moet een inzicht in belangrijke wetgevingsvraagstukken bieden, die nog onderbelicht zijn en verdere doordenking behoeven.

Het kabinet sluit zich aan bij de aanbevelingen van de commissie over de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving en de inbreng van de uitvoeringsorganisaties daarbij. Deze aanbevelingen zullen hun weerslag vinden in het integraal wetgevingsbeleid dat deze kabinetsperiode zal worden uitgevoerd en waarover het kabinet de Tweede Kamer separaat informeert.