

Vergaderjaar 1997–1998

25 389

Uitspraak Hof van Justitie van de EG inzake de notificatierichtlijn van de EG (Securitel-arrest)

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 december 1997

Bij brief van 13 oktober 1997 heeft het kabinet U geïnformeerd over de organisatorische maatregelen die het naar aanleiding van de Securitel-problematiek op basis van het advies-Berenschot heeft getroffen (kamerstukken II 1997/98, 25 389, nr. 27). Eén van die maatregelen is de voorgenomen invoering van een zogenoemde «legal audit»: een periodiek onderzoek naar de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie van elk departement.

Daarvoor is in het bijzonder reden gezien de sterk toegenomen betekenis van de Europese integratie voor onze nationale beleidsvorming. De Europese regelgeving interfereert niet alleen veelvuldig met onze eigen wetgevingsprocessen, maar er ontstaan door de Europese regelgeving op nationaal niveau ook veel vaker niet te onderschatten juridische risico's. Daarmee is de doorwerking van het Europees recht een belangrijk managementaspect van alle departementen geworden. Het is echter van belang de aandacht niet alleen te vestigen op de Europese dimensie in het wetgevingsproces. Bij de ontwikkeling van het genoemde instrument heeft het kabinet dan ook tevens aandacht besteed aan waarborgen voor een goede wetgeving in het algemeen.

In de brief van 13 oktober heeft het kabinet toegezegd voor 1 december een projectplan voor de invoering van dit nieuwe instrument aan de kamer te zullen toezenden.

Onder regie van Justitie en begeleid door Alons & Partners Consultancy zijn alle departementen gezamenlijk aan de slag gegaan om dit projectplan op te stellen. In een tweetal werkconferenties van de directeuren wetgeving, gesteund door een klankbordgroep van directeuren-generaal en externe deskundigen hebben, alle betrokkenen zich ingezet om in korte tijd het beoogde instrument uit te werken en aldus het project te versnellen. Dat heeft geleid tot de ontwikkeling van een visitatiesysteem, waarvan u de uitwerking hierbij aantreft.

Daarmee is het eerste onderdeel van het project reeds voltooid. Gelet op het draagvlak voor het visitatiesysteem bij alle departementen zal het

systeem bovendien reeds begin 1998 bij alle departementen worden ingevoerd, zodra de Visitatiecommissie wetgeving is ingesteld.

In bijgaande nota wordt uiteengezet wat het doel en de opzet van het visitatiesysteem is, wat de werkwijze van de Visitatiecommissie wetgeving zal zijn en welke toetspunten de visitatiecommissie zal gaan hanteren. Voorts is het protocol bijgevoegd, waarin deze toetspunten zijn uitgewerkt.

Het visitatiesysteem is niet opgezet als een systeem om wetten of wetsvoorstellen te toetsen, maar als een instrument ter verbetering van het tot wetgeving leidende departementale proces. Op de kwaliteit van de inhoud van wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's wordt na de afronding van het departementale proces al door diverse instanties toegezien: het Ministerie van Justitie, de ministerraad, de Raad van State en voor wat betreft wetsvoorstellen ook door de Staten-Generaal. Dit geldt niet voor ministeriële regelingen.

Het kabinet is van oordeel, dat met deze inhoudelijke toetsing van wetsvoorstellen en ontwerp-amvb's niet kan worden volstaan. Het is noodzakelijk ook aan het proces van wetgeving veel systematischer aandacht te besteden. Het departementale proces is daarvan een cruciaal onderdeel. In die eerste fase van het wetgevingsproces moeten de noodzaak van wetgeving en de diverse alternatieven uiterst zorgvuldig worden onderzocht, in het licht van de maatschappelijke, bestuurlijke en juridische mogelijkheden. Dat moet tot een scherp beeld leiden van zowel de kosten en baten als van de nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke voetangels en klemmen, zodat ambtelijk en politiek goed afgewogen kan worden of wetgeving noodzakelijk en mogelijk is en aan welke variant de voorkeur moet worden gegeven.

In het nu ontwikkelde visitatiesysteem wordt beoordeeld of aan alle voorwaarden om dit proces goed te laten verlopen, wordt voldaan.

Bij de inrichting van het visitatiesysteem is nauw aangesloten bij ons stelsel, waarin elke minister primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de door hem voorgestelde respectievelijk vastgestelde regelingen en de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor het algemene wetgevingskwaliteitsbeleid. De Minister van Justitie zal een vaste, onafhankelijke visitatiecommissie instellen die het wetgevingsproces op alle departementen zal bezien.

De commissie brengt advies uit aan de betrokken minister. Deze is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop hij aan het advies uitvoering geeft. Daarnaast brengt de visitatiecommissie eenmaal per twee jaar een algemene rapportage uit aan het kabinet. Deze bevat algemene, voor alle departementen relevante bevindingen en adviezen. De Minister van Justitie zal deze rapportage met een kabinetsreactie aan de Staten-Generaal zenden.

De visitatiecommissie zal uit negen leden bestaan, globaal verdeeld in drie leden uit de wetenschap, drie uit departementale kring en drie uit bestuur/samenleving. De visitatie zal door telkens drie leden van de commissie, vergezeld van een door de betrokken minister aangewezen adviseur, worden uitgevoerd.

De commissie zal een presidium van drie leden hebben, waarvoor op korte termijn leden zullen worden aangezocht. Op voordracht van het presidium en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, zal de Minister van Justitie ook de overige leden benoemen.

Het kabinet is van mening, dat van dit door alle departementen gezamenlijk ontwikkelde visitatiesysteem een belangrijke impuls op de kwaliteit van het departementale wetgevingsproces zal uitgaan en daarmee ook op de kwaliteit van de wetten zelf.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

VISITATIE VAN DE WETGEVINGSORGANISATIE

1. Inleiding

In de zomer van 1997 is door het bureau Berenschot een advies uitgebracht over de organisatorische gevolgen van de Securitел-problematiek. Een van de aanbevelingen uit dit advies was het ontwikkelen van een legal audit: «een steekproefsgewijs onderzoek waarbij wordt nagegaan of het interne proces van wet- en regelgeving goed is georganiseerd en de geldende voorschriften worden toegepast».

De uitwerking van dit deel van het advies is door alle ministeries gezamenlijk ter hand genomen. De uitgangspositie daarbij was dat een instrument als de omschreven audit zekere knelpunten in het proces dat tot wetgeving leidt, zou moeten wegnemen. Uit een analyse van dit proces kwam naar voren dat deze knelpunten een drietal aspecten van dit proces betreffen, namelijk de beleidsvorming, de internationalisering en de professionaliteit.

De beleidsvorming wordt vrij sterk beïnvloed door de politieke dynamiek. Het beleidsproces, en ook de inbreng van (wetgevings)juristen daarin, verloopt echter niet altijd voldoende doordacht om adequaat met die invloeden om te gaan.

Daarnaast geldt dat mentaal nog niet verwerkt is, dat het EU-recht vrijwel overal kaderstellend is: bij wetgevings- en beleidsonderdelen bestaat soms onvoldoende kennis van het Europese en internationale recht en Den Haag is nog te weinig toegerust op het beïnvloeden van met name de Europese besluitvorming.

Tot slot behoeft de professionaliteit van de (wetgevings)organisatie op een aantal punten versterking. Wat betreft bijvoorbeeld het tijdig signaleren van knelpunten ten behoeve van de politieke leiding, kennismanagement (het ontwikkelen van een collectief geheugen) en het voorkomen van procedurele fouten is deze nog niet optimaal.

2. Een visitatiesysteem

Mede op grond van deze analyse is bezien op welke wijze een systeem van beschouwing van de wetgevingsorganisatie het beste vormgegeven zou kunnen worden om daarvan een impuls op de kwaliteit van de organisatie te doen uitgaan. Dit heeft – naar het voorbeeld van onder andere de wetenschappelijke en medische wereld – geleid tot een systeem van visitatie, waarbij door een onafhankelijke commissie van deskundigen op basis van analyse van de wetgevingsorganisatie een advies wordt gegeven over de te veranderen of verbeteren aspecten. In deze nota wordt dit systeem toegelicht. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- object en doel van de visitatie
- toetspunten voor de visitatie
- organisatie en werkwijze
- invoeringstraject

In de bijlage bij deze nota is ter kennisneming het protocol opgenomen, waarin de toetspunten en de organisatie verder zijn uitgewerkt. Dit protocol zal de handleiding voor de in te stellen Visitatiecommissie wetgeving vormen.

3. Object en doel van de visitatie

Doel van de visitatie is het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving. Hiervoor bestaan al verschillende instrumenten, zoals het hanteren van instrumenten voor ex ante-evaluatie bij de voorbereiding van wetgeving,

wetgevingstoetsing door Justitie, advisering door de Raad van State, en het evalueren van bestaande wetgeving. De visitatie beoogt niet deze instrumenten – die het wetgevingsproduct zelf betreffen – te dupliceren, doch grijpt aan bij het *proces* dat tot wetgeving leidt: zijn de organisatorische processen en procedurele voorwaarden voor het voldoen aan alle kwaliteitseisen van wetgeving vervuld?

Het gaat daarbij niet alleen om Europees- en internationaalrechtelijke eisen, maar ook om de kwaliteitseisen rechtmatigheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit en consistentie.

De visitatie beoogt primair een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het proces, dat immers een belangrijke voorwaarde vormt voor de kwaliteit van het wetgevingsproduct.

Het wetgevingsproduct is daarom geen zelfstandig object van onderzoek in de visitatie; daarin onderscheidt het instrument zich van wetsevaluatie. Beschouwing van een aantal wetgevingsproducten kan wel een hulpmiddel zijn bij de toetsing van het proces.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de visitatie zich met name richt op het departementale proces dat tot wetgeving leidt: op de bestuurlijke/politieke keuzen in het totale wetgevingsproces heeft de visitatie geen betrekking, hoewel deze ook invloed kunnen hebben op het departementale proces.

Tegen de achtergrond van dit object en doel kunnen enige gewenste effecten van de visitatie voor het beleids- en wetgevingsproces en de departementale wetgevingsorganisatie worden aangegeven.

Voor het beleids- en wetgevingsproces zou moeten gelden dat de visitatie leidt tot een versterking van de samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering in de zin dat deze samenwerking een gestructureerd, intensief karakter draagt. De wetgevingsjurist zal vooral partner in de beleidsvorming moeten zijn in plaats van notaris van het beleid. Dit zal ook kunnen bijdragen aan een vergroting van de gevoeligheid voor juridische en wetgevingsproblematiek bij beleidsafdelingen.

Een wenselijk effect is voorts dat juridische problemen tijdig worden gesignaleerd bij de departementsleiding, en dat de aandacht van leiding voor de juridische functie wordt versterkt. Dit moet zich vertalen in een betere wetgevingsprogrammering, een sterkere prioriteitsstelling en voortgangsbewaking.

Voor de departementale wetgevingsonderdelen moet de visitatie een verdere vergroting van de professionaliteit met zich brengen: versterking van de kwaliteit van de organisatie, een verbetering van de toerusting met zowel mensen als ondersteunende faciliteiten (bijvoorbeeld kennismanagement en documentatievoorziening). Een effect zal ook moeten zijn dat door de periodieke visitaties het lerend vermogen van de organisatie een krachtige impuls krijgt.

De visitatie moet derhalve primair gezien worden als een instrument voor kwaliteitsverbetering van het wetgevingsproces binnen alle ministeries.

Om dit te bewerkstelligen moet het visitatiesysteem faciliteren en ondersteunen, en niet leiden tot belastende procedurele maatregelen die de inhoud van het werk gaan overheersen. Evenmin moet de visitatie een kwantitatief (af)rekenmodel worden, waarmee de kwaliteit van de organisatie uitsluitend wordt afgemeten aan de omvang van de productie.

4. Toetspunten

De visitatie richt zich op de volgende hoofdpunten:

- De kwaliteit van het proces dat tot wetgeving leidt.

Dit betreft onder meer de vormgeving van de relatie van de wetgevingsafdeling met beleids- en uitvoeringseenheden, en van de interdepartementale, politieke en internationale context waarin wordt gewerkt.

- De kwaliteit van het wetgevend personeel
Dit betreft de professionaliteit van de organisatie, onder meer op het punt van uitoefening van het wetgevingsvak.
- De kwaliteit van de organisatie.
Dit betreft onder meer de inrichting van de bedrijfsprocessen.

In deze hoofdpunten komt het procesmatige karakter van de visitatie tot uitdrukking. De wijze waarop en de middelen waarmee de wetgevingsproducten tot stand worden gebracht, zijn echter – zoals ook al opgemerkt – van grote betekenis voor de kwaliteit van het wetgevingsproduct zelf. De visitatie laat daarom ruimte om wetgevingsproducten te gebruiken bij de beoordeling van het proces. Verder kan de visitatie aanleiding geven voor signalering van ontwikkelingen in wetgeving, of ontwikkelingen die van belang zijn voor wetgeving.

Deze hoofdpunten vormen de basis voor de toetspunten in het protocol op grond waarvan de visitatiecommissie haar werk gaat doen. Eenduidige normen voor professionaliteit, voor wat een «goede» wetgevingsorganisatie behelst, zijn echter niet voorhanden. De toetspunten kunnen daarom (en zeker in dit stadium) niet allesomvattend zijn. Het zijn gezichtspunten op grond waarvan de visitatiecommissie van start gaat en die zij gaandeweg en met behulp van onderlinge vergelijking, ontwikkelt tot professionele standaarden met betrekking tot de juridische en wetgevingsfunctie. Het protocol zal daarom periodiek worden aangepast en aangevuld. Belangrijk aspect daarbij is ook hoe de toetspunten kunnen worden doorvertaald naar werkprocessen in de organisatie. Tot een blauwdruk voor een wetgevingsorganisatie zal dit echter niet kunnen leiden.

Het voorgaande mag niet de indruk wekken dat de visitatie een vrijblijvend karakter heeft. De positie van de commissie garandeert een onafhankelijke en gedegen uitwerking van de punten. Belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat direct gestart kan worden met de visitatie en dat deze door de procesmatige aanpak vanaf het begin een impuls kan geven aan de kwalitatieve versterking van de juridische en wetgevingsfunctie bij de departementen.

In het bijgevoegde protocol zijn de toetspunten uitgebreider weergegeven.

5. Organisatie

Voor de uitvoering van het geheel wordt een onafhankelijke Visitatiecommissie wetgeving ingesteld door de Minister van Justitie, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad. Het secretariaat van de commissie zal bij het Ministerie van Justitie berusten.

De commissie bestaat uit negen leden, globaal verdeeld in drie leden uit de wetenschap, drie uit departementale kring en drie uit bestuur/samenleving. De commissie heeft een presidium van drie personen, dat de taken verdeelt over de leden.

De visitatie wordt steeds uitgevoerd door drie personen van de commissie. Aan deze drie personen kan de betrokken minister een adviseur toevoegen. Dit kan zowel een persoon van binnen als van buiten het ministerie zijn. Aan de visitatie kan een zelfevaluatie door het betrokken ministerie voorafgaan.

De commissie voert de visitaties uit conform het protocol dat bij deze nota is gevoegd. Dit protocol zal ook de leidraad bij een eventuele zelfevaluatie vormen.

De ministerraad heeft ingestemd met het protocol. Het zal tegelijk met de instelling van de commissie worden vastgesteld door de Minister van Justitie. Als gezegd zal het protocol periodiek worden bijgesteld en aangevuld naar aanleiding van de ervaringen van de commissie. Ook het bijgestelde protocol wordt, na accordering door de ministerraad, door de Minister van Justitie vastgesteld. Op deze wijze blijft de verantwoordelijkheid van alle ministers voor de visitatie benadrukt.

In de eerste ronde van visitaties worden alle ministeries bezocht. Hiervoor wordt een periode van circa anderhalf jaar uitgetrokken. Daarna vindt de visitatie eenmaal per twee jaar plaats, waarbij per jaar telkens circa zes ministeries worden bezocht. De commissie zal ondersteund worden door een secretariaat. Afhankelijk van de vraag of een zelfevaluatie heeft plaatsgevonden, zal het secretariaat een belangrijke rol vervullen in het gedeelte van het onderzoek dat verzameling van gegevens betreft.

De visitatie leidt tot een advies van de commissie aan de betrokken minister. De minister wordt in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op het concept-advies, die in het definitieve advies wordt opgenomen. De minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van het advies in zijn organisatie. Uit de periodieke herhaling van de visitatie vloeit de druk voort om de uitvoering van de adviezen ook daadwerkelijk ter hand te nemen.

Daarnaast brengt de commissie elke twee jaar een algemene rapportage uit aan het kabinet, waarin een deel van de informatie uit de individuele adviezen geaggregeerd wordt op het niveau van de toetspunten. Deze algemene rapportage geeft derhalve algemene bevindingen over de wetgevingsorganisatie in de rijksdienst en ontwikkelingen op wetgevingsgebied weer. De algemene rapportage wordt aan de Staten-Generaal gezonden.

6. Invoeringstraject

Het visitatiesysteem zal direct worden ingevoerd. Door de werkwijze van de commissie – werken aan de hand van een protocol dat mede op basis van de verrichte visitaties gaandeweg wordt aangepast – is een experimentele fase overbodig.

Het globale tijdpad voor de invoering ziet er als volgt uit:

In januari 1998 zal de samenstelling van de commissie worden afgerond en zal deze worden ingesteld.

In de resterende periode van 1998 tot medio 1999 zal de commissie alle ministeries visiteren. Deze eerste visitatie geldt als gezegd als uitgangspunt voor de daaropvolgende. De commissie zal in de tweede helft van 1999 voor het eerst een algemene rapportage uitbrengen.

VISITATIE VAN DE WETGEVINGSORGANISATIE

Protocol

1. Aard van dit protocol

Dit protocol biedt het uitgangspunt voor uitvoering van de visitatie van de wetgevingsorganisatie. Het bevat de volgende onderdelen:

- object en doel van de visitatie
- organisatie van de uitvoering van de visitatie
- toetspunten voor de visitatie.

Met name op het punt van de toetspunten is het protocol niet definitief of uitputtend.

Eenduidige normen voor professionaliteit, voor wat een «goede» wetgevingsorganisatie behelst, zijn niet voorhanden. De toetspunten kunnen daarom niet allesomvattend zijn. Het zijn gezichtspunten op grond waarvan de visitatiecommissie van start gaat en die zij gaandeweg en met behulp van onderlinge vergelijking, ontwikkelt tot professionele standaarden met betrekking tot de juridische en wetgevingsfunctie. Het protocol zal daarom periodiek worden aangepast en aangevuld.

2. Object en doel van de visitatie

Doel van de visitatie is het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving. Hiervoor bestaan al verschillende instrumenten, zoals het hanteren van instrumenten voor ex ante-evaluatie bij de voorbereiding van wetgeving, wetgevingstoetsing door Justitie, advisering door de Raad van State, het evalueren van bestaande wetgeving. De visitatie beoogt niet deze instrumenten – die het wetgevingsproduct zelf betreffen – te dupliceren, doch grijpt aan bij het *proces* dat tot wetgeving leidt: zijn de organisatorische processen en procedurele voorwaarden voor het voldoen aan alle kwaliteitseisen van wetgeving vervuld? Het gaat daarbij niet alleen om Europees- en internationaalrechtelijke eisen, maar ook om de kwaliteits-eisen rechtmatigheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit en consistentie.

De visitatie beoogt primair een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het proces, dat immers een belangrijke voorwaarde vormt voor de kwaliteit van het wetgevingsproduct. Het wetgevingsproduct is daarom geen zelfstandig object van onderzoek in de visitatie; daarin onderscheidt het instrument zich van wetsevaluatie. Beschouwing van een aantal wetgevingsproducten kan wel een hulpmiddel zijn bij de toetsing van het proces.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de visitatie zich met name richt op het departementale proces dat tot wetgeving leidt: op de bestuurlijk/politieke keuzen in het wetgevingsproces heeft de visitatie geen betrekking, hoewel deze ook invloed kunnen hebben op het departementale proces.

Tegen de achtergrond van dit object en doel kunnen enige gewenste effecten van de visitatie voor het beleids- en wetgevingsproces en de departementale wetgevingsorganisatie worden aangegeven.

Voor het beleids- en wetgevingsproces zou moeten gelden dat de visitatie leidt tot een versterking van de samenwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering in de zin dat deze samenwerking een gestructureerd, intensief karakter draagt. De wetgevingsjurist zal vooral partner in de beleidsvorming moeten zijn in plaats van notaris van het beleid. Dit zal ook kunnen bijdragen aan een vergroting van de gevoeligheid voor juridische en wetgevingsproblematiek bij beleidsafdelingen.

Een wenselijk effect is voorts dat juridische problemen tijdig worden gesignaleerd bij de departementsleiding, en dat de aandacht van de leiding voor de juridische functie wordt versterkt. Dit moet zich vertalen in een betere wetgevingsprogrammering, een sterkere prioriteitsstelling en voortgangsbewaking.

Voor de departementale wetgevingsonderdelen moet de visitatie een verdere vergroting van de professionaliteit met zich brengen: versterking van de kwaliteit van de organisatie, een verbetering van de toerusting met zowel mensen als ondersteunende faciliteiten (bijvoorbeeld kennismanagement en documentatievoorziening). Een effect zal ook moeten zijn dat door de periodieke visitaties het lerend vermogen van de organisatie een krachtige impuls krijgt.

3. Organisatie, procedure

De visitatie geschiedt door een vaste, onafhankelijke visitatiecommissie, ingesteld door de Minister van Justitie, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad.

De commissie bestaat uit negen leden, globaal verdeeld in drie leden uit de wetenschap, drie uit departementale kring en drie uit bestuur/samenleving. De leden worden benoemd voor een periode van vier jaar, en kunnen eenmaal worden herbenoemd. De commissie heeft een presidium van drie personen, dat de taken verdeelt over de leden. De visitatie wordt steeds uitgevoerd door drie personen van de commissie. Aan deze drie personen kan de betrokken minister een adviseur toevoegen. Dit kan zowel een persoon van binnen als van buiten het ministerie zijn. Het ligt voor de hand dat aan de visitatie een zelfevaluatie door het betrokken ministerie voorafgaat.

De commissie bepaalt zelf de verdere werkwijze bij de visitaties en maakt deze bekend aan de ministeries. Het ligt in de rede dat er tijdig contact is tussen de commissie en het te visiteren ministerie, zodat over de werkwijze met betrekking tot dat ministerie afspraken kunnen worden gemaakt.

De visitatie leidt tot een advies van de commissie aan de betrokken minister. De minister wordt in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op het concept-advies, die in het definitieve advies wordt opgenomen. De minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van het advies in zijn organisatie. Uit de periodieke herhaling van de visitatie vloeit de druk voort om de uitvoering van de adviezen ook daadwerkelijk ter hand te nemen.

Daarnaast brengt de commissie een algemene rapportage uit aan het kabinet, waarin een deel van de informatie uit de individuele adviezen geaggregeerd wordt op het niveau van de toetspunten. Deze algemene rapportage geeft derhalve algemene bevindingen over de wetgevingsorganisatie in de rijksdienst en ontwikkelingen op wetgevingsgebied weer. De algemene rapportage wordt aan de Staten-Generaal gezonden.

Bij haar werkzaamheden zal de commissie worden ondersteund door een ambtelijk secretariaat, ter beschikking gesteld door en ondergebracht bij het Ministerie van Justitie. Het secretariaat zal uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan de commissie.

Het secretariaat voert het vooronderzoek voor de visitatie uit, dat met name gericht is op het verzamelen van informatie over de inrichting en het functioneren van de organisatie. Bepalend voor de intensiteit van de werkzaamheden in deze fase is of er een zelfevaluatie heeft plaatsgevonden. Het secretariaat heeft – onder verantwoordelijkheid van de commissie – toegang tot gegevens en personen op het betrokken

ministerie die de commissie voor de visitatie nodig acht. Het secretariaat zal tevens een taak kunnen vervullen bij het opstellen van de rapportage. De conclusies op grond van de visitatie worden echter uitsluitend door de commissie vastgesteld.
Het secretariaat zal vooralsnog bestaan uit twee personen.

4. Toetspunten

De visitatie richt zich op de volgende hoofdpunten:

- De kwaliteit van het proces dat tot wetgeving leidt.
Dit betreft onder meer de vormgeving van de relatie van de wetgevingsafdeling met beleid en uitvoering, en van de interdepartementale, politieke en internationale context waarin wordt gewerkt.
- De kwaliteit van het wetgevend personeel
Dit betreft de professionaliteit van de organisatie, onder meer op het punt van uitoefening van het wetgevingsvak.
- De kwaliteit van de organisatie.
Dit betreft onder meer de inrichting van de bedrijfsprocessen.

Deze hoofdpunten zijn vooralsnog uitgewerkt in de volgende toetspunten.

a. Kwaliteit van het proces dat tot wetgeving leidt

1. Hoe is de rolverdeling en samenwerking tussen wetgevingseenheden en beleidseenheden georganiseerd?

Hierbij kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

- Wie is verantwoordelijk voor welke elementen van het wetgevingsproduct?
- Wie ontwerpt beleidsnota's en wie wetgeving (wetteksten en toelichtende stukken)?
- Hoe wordt besloten tot de start van een wetgevingstraject?
- Hoe wordt de wetgevingseenheid betrokken bij het beleidstraject voorafgaand aan het wetgevingstraject?
- Hoe wordt de wetgevingseenheid betrokken bij de voorbereiding van Europese en internationale regelgeving?

2. Welke betrokkenheid heeft de wetgevingseenheid bij de departementale besluitvorming?

Hierbij kunnen de volgende elementen een rol spelen:

- Hoe, waar en wanneer wordt de wetgevingsinvalshoek in het proces bij de besluitvorming door algemene leiding en bewindslieden belicht?
- Aan welke overleg- en besluitvormingsorganen van het departement neemt de wetgevingseenheid deel?
- Hoe wordt de betrokkenheid van de wetgevingseenheid zichtbaar gemaakt?

3. Hoe is de ketenbenadering in het proces verankerd?

Ketenbenadering houdt in dat in een dialoog tussen wetgevers, beleidsmakers, uitvoerende en handhavende organisaties, en betrokken maatschappelijk veld tot ontwikkeling van een wetgevingsproduct wordt gekomen. Dit wetgevingsproduct wordt vervolgens aan de hand van signalen vanuit uitvoerende en handhavende organisaties en maatschappelijk veld aan een proces van monitoring onderworpen.

Elementen bij het werken volgens de ketenbenadering zijn onder meer:

- Worden instrumenten voor ex ante en ex post-evaluatie gehanteerd?
- Zijn er voorzieningen voor het structureel betrekken van uitvoerders, handhavers en doelgroep bij de ontwikkeling van wetgeving?

4. Hoe is de wetgevingsprogrammering geregeld?

Hierbij is bijvoorbeeld van belang:

- Met welke frequentie wordt een programma opgesteld?
- Door wie wordt het programma opgesteld?
- Wie worden betrokken en wie stelt het programma vast?
- Welke mate van detaillering heeft het programma?
- Hoe geschieden prioriteitsstelling en voortgangsbewaking?

5. Hoe is ruimte in het proces ingebouwd voor onderzoek en afweging?

Te denken valt aan:

- Op welk moment in het proces wordt ruimte opgenomen voor onderzoek en afweging?
- Wie worden bij het onderzoek en de afweging betrokken?
- Op welke wijze worden de resultaten van onderzoek en afweging vastgelegd?

b. Kwaliteit van het wetgevend personeel

Toetsing van de onderstaande aspecten leidt tot een algemeen oordeel over de professionaliteit, niet tot een individuele beoordeling van de medewerkers.

1. Expertise

Het gaat hierbij om elementen als:

- Welke juridische expertise is aanwezig en op welke terreinen?
- Op welke wijze worden medewerkers geprikkeld hun kennis en vaardigheden op peil te houden en te ontwikkelen?
- Op welke wijze en in welke mate worden hiertoe scholings- en opleidingsmogelijkheden geboden?
- Hoe worden relaties onderhouden met professionals buiten de eigen organisatie (wetenschap, rechtspraak)?
- Hoe worden behoud en overdracht van kennis tussen medewerkers gewaarborgd?

2. Intercollegiale toetsing

Vragen hierbij kunnen zijn:

- Vindt er intervisie of intercollegiale toetsing plaats?
- Op welke wijze is deze georganiseerd?

3. Gezag, professioneel oordeel

Gedacht kan worden aan:

- Heeft men vertrouwen in de eigen professionaliteit?
- Brengt men in het proces een op basis van eigen expertise gevormd onafhankelijk oordeel in?

4. Vaardigheden

Elementen die hier aan de orde kunnen zijn:

- Hoe wordt gevoeligheid voor bestuurlijke en afwegingen politieke geëntameerd?
- Op welke wijze wordt samenwerking en oplossingsgericht werken gestimuleerd?
- Op welke wijze worden onderhandelingsvaardigheden bevorderd?
- Hoe wordt vakmanschap in de uitoefening van het wetgevingsvak bevorderd?

- Hoe is het gebruik en de kennis van de Aanwijzingen voor de regelgeving en andere soortgelijke instrumenten?

5. Inzetbaarheid en mobiliteit

Elementen hiervan kunnen zijn:

- Zijn de medewerkers inzetbaar op verschillende terreinen?
- Welke competentieprofielen worden onderscheiden en op welke wijze zijn deze geformaliseerd?
- Op welke wijze wordt personeel geworven/gerecruteerd?
- Hoe worden nieuwe medewerkers geïntroduceerd in de organisatie en ingewerkt in hun takenpakket?
- Hoe is het loopbaanbeleid vormgegeven?

c. Kwaliteit van de organisatie

1. Hoe is de organisatorische plaatsing van de wetgevingsafdeling(en) binnen het ministerie en welke mate van coördinatie vereist dit?

2. Hoe zijn bevoegdheden van de wetgevingsafdeling ten opzichte andere dienstonderdelen geformaliseerd, met het oog op het waarborgen van de wetgevingskwaliteit?

Te denken valt aan:

- Worden wetgevingsproducten via een centrale wetgevingsafdeling aan de politieke leiding voorgelegd?
- Kan de centrale wetgevingsafdeling aanwijzingen geven omtrent de vorm van wetgevingsproducten?

3. Welke organisatorische of functionele voorzieningen zijn er om de kwaliteit van het proces en het product te waarborgen?

Te denken valt aan:

- Hoe is de organisatiestructuur van de afdelingen?
- Hoe wordt aan de wetgevende arbeid leiding gegeven?
- Hoe wordt overlegd tussen de leiding en de medewerkers en tussen de medewerkers onderling?
- Welke voorzieningen waarborgen de aanwezigheid van voldoende specialismen (onder andere Europeesrechtelijk)?

4. Personeel en middelen

Elementen hierbij kunnen zijn:

- Wat is de bezetting van de wetgevingsafdelingen (aantallen en functies)?
- Hoe vindt de afstemming plaats tussen werkaanbod en bezetting?
- Welk instrumentarium is aanwezig voor het personeelsbeleid?
- Welke materiële voorzieningen zijn aanwezig of ontbreken?

5. Hoe is de informatie- en documentatiestructuur vormgegeven?

- Hoe is geregeld dat de medewerkers de voor hen relevante vakinhoudelijke informatie ontvangen?
- Hoe is geregeld dat de medewerkers de nodige informatie krijgen over beleidsontwikkelingen?
- Hoe draagt de wetgevingsafdeling bij aan kennisoverdracht naar andere dienstonderdelen en eventueel externen?
- Hoe is de administratieve organisatie vormgegeven, met name de registratie en archivering van stukken (dossiervorming, ontwikkelen en beheren van het collectief geheugen van de organisatie)?