



Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 24 maart 2021 nr. 4196055, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

BESLUIT:

Artikel 1

Vastgesteld worden de als bijlage bij deze regeling gevoegde Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk.

Artikel 2

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister-President,

*Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte*



TOELICHTING

In een democratische rechtsstaat is de overheid gebonden aan het recht. Het recht biedt bescherming tegen de overheid, maar ook instrumenten voor de overheid. Dit komt tot uiting in onder meer wetgeving en juridisch-bestuurlijk advies over beleidsvoornemens en uitvoering. Een kwalitatief goede juridische functie is daarom noodzakelijk voor de kwaliteit van de overheid in het algemeen, het behoorlijk bestuur en het behalen van beleidsdoelstellingen.

De juridische functie van het Rijk kan alleen effectief opereren als de positie en taken ervan goed geborgd zijn binnen de organisatie en werkwijze van departementen. Deze Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk (hierna: Aanwijzingen juridische functie) voorzien in richtsnoeren hiervoor. Hiermee wordt tevens uitwerking gegeven aan actiepunten 5 van de Ontwikkelagenda juridische functie Rijk 2019.

Bij het concipiëren van de Aanwijzingen juridische functie is uitgangspunt geweest om de basis waarop we bouwen te codificeren, in plaats van het voorschrijven van nieuwe normen. Hierbij is gebruik gemaakt van de rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen over de organisatorische inbedding van de juridische functie binnen de departementen.¹ Ook is inspiratie geput uit de rijksbrede inbedding van de financiële functie.² Dat neemt niet weg dat op onderdelen de praktijk binnen de departementen kan afwijken van de inhoud van deze aanwijzingen. Om die reden is ook een mogelijkheid tot afwijking opgenomen. Deze mogelijkheid wordt onder aanwijzing 2 verder toegelicht.

Aanwijzingen 1 en 2 zien op de reikwijdte van de Aanwijzingen juridische functie. Aanwijzingen 3, 4 en 5 zijn geïnspireerd door het Besluit FEZ van het Rijk.

Aanwijzingen 6, 7 en 8 zijn gebaseerd op de voornoemde rapporten en op basis van in het SGO en het IOWJZ vastgestelde uitgangspunten, waaronder de Ontwikkelagenda juridische functie Rijk 2019.

¹ Gewezen kan worden op het rapport *Met recht verbonden. Verslag visitatie Juridische functie en Wetgeving* uit 2007 en het *Eindrapport Programma versterking juridische functie Rijk* uit 2010.

² Op grond van het Besluit FEZ van het Rijk.



BIJLAGE. AANWIJZINGEN VOOR DE JURIDISCHE FUNCTIE RIJK

Aanwijzing 1. Definities

In deze aanwijzingen wordt verstaan onder:

- a. *directeur WJZ*: de persoon die belast is met de dagelijkse leiding van de directie WJZ;
- b. *directie WJZ*: het dienstonderdeel van een ministerie dat wet- en regelgeving opstelt of juridisch advies geeft over de hele breedte van het ministerie;
- c. *minister*: de minister die belast is met de leiding van een ministerie, waaronder de betrokken directie WJZ ressorteert.

Toelichting

Deze aanwijzing definieert enkele kernbegrippen van de aanwijzingen en heeft daarmee invloed op de reikwijdte ervan. De aanwijzingen hebben hoofdzakelijk betrekking op de centrale juridische directies. Deze directies kunnen per departement een andere benaming hebben – voorbeelden zijn HBJZ, DJZ en CZW – maar worden voor deze aanwijzingen omschreven als ‘directie WJZ’. Niet alle centrale juridische directies stellen wet- en regelgeving op. Tegelijkertijd zijn er meerdere departementen die zowel de wetgevende als juridisch-adviserende functie centraal belegd hebben. De definitie van directie WJZ houdt met al deze varianten rekening door de directie WJZ te omschrijven als het dienstonderdeel dat departementsbreed wet- en regelgeving opstelt *of* juridisch advies geeft. Juridisch advies moet hierbij ruim worden opgevat (zie ook aanwijzing 5). Conform aanwijzing 3.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt onder het woord ‘of’ de en/of-constructie begrepen.

De omschrijving van de directeur WJZ laat ruimte voor directies die bijvoorbeeld worden geleid door een hoofddirecteur.

In onderdeel c is beschreven wat in deze aanwijzingen onder ‘minister’ wordt verstaan. Voor directies WJZ die voor meerdere ministers werkzaam zijn, geldt dat al deze ministers onder het begrip vallen.

Aanwijzing 2. Toepassingsbereik

1. Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende personen.
2. Afwijking van deze aanwijzingen is toegestaan indien de organisatie van het betreffende ministerie of de aard van de werkzaamheden daartoe aanleiding geeft.

Toelichting

De aanwijzingen hebben voor de in het eerste lid genoemde bindende kracht. Andere entiteiten, zoals zelfstandige bestuursorganen, vallen buiten de reikwijdte van de aanwijzingen. Dit laatste betekent niet dat de aanwijzingen niet als inspiratiebron kunnen dienen voor de juridische kwaliteitsfunctie van andere onderdelen van de (rijks)overheid.

Het tweede lid maakt het mogelijk om af te wijken van de aanwijzingen. Gebruik van deze afwijkingsmogelijkheid is beperkt tot situaties waarin de aard van de werkzaamheden of de organisatie van een ministerie hiertoe aanleiding geeft. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn vanwege de bijzondere portefeuille van een ministerie of als de aard van producten van het departement sterk afwijken van die van andere departementen. Ook kan het zijn dat de organisatie van een departement zo is ingericht dat beleidsdirecties geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de wet- en regelgeving of de juridische advisering op hun eigen beleidsterrein. Het is in het bijzonder de taak van de secretarissen-generaal, in samenwerking met het IOWJZ, erop toe te zien dat van de mogelijkheid tot afwijking gemotiveerd gebruik wordt gemaakt.

Aanwijzing 3. Benoeming

1. Het aangaan van een arbeidsovereenkomst met een directeur WJZ geschiedt na overleg met de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
2. Het aangaan van een arbeidsovereenkomst met de directeur WJZ van het ministerie van Justitie en Veiligheid geschiedt na overleg met de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Toelichting

In deze aanwijzing is de betrokkenheid van de secretaris-generaal van Justitie en Veiligheid vastgelegd bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst met een persoon voor de functie van directeur WJZ. In



de praktijk zal dit uitgevoerd worden door de directeur WJZ van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze betrokkenheid is een aanvulling op de algemene procedure voor ambtenaren van de Algemene Bestuursdienst. De betrokkenheid kan bijvoorbeeld plaatsvinden in de vorm van raadpleging of deelname in de sollicitatiecommissie; er is op basis van deze aanwijzing geen sprake van een instemmingsrecht.

Het tweede lid voorziet in een voorziening voor het in dienst nemen van de directeur WJZ bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aanwijzing 4. Organisatie

1. De directeur WJZ heeft rechtstreeks toegang tot de minister, staatssecretaris en secretaris-generaal van het ministerie.
2. De dienstonderdelen van het betrokken ministerie verstrekken de directeur WJZ op zijn verzoek de informatie die naar zijn oordeel noodzakelijk is voor de uitoefening van de aan zijn directie opgedragen taken, bedoeld in aanwijzing 5.
3. De directeur WJZ neemt deel aan relevante overleggen met de minister, de staatssecretaris, de secretaris-generaal en directeuren-generaal van het betreffende ministerie.
4. De directeur WJZ neemt deel aan het interdepartementale overleg over wetgeving en juridische zaken.

Toelichting

Deze aanwijzing ziet op drie onderdelen die voor het zelfstandig handelen van de directie WJZ van groot belang zijn: de toegang tot bewindslieden en ambtelijke top, de bevoegdheid tot informatieopvraging en de deelname aan overleggen.

Het eerste lid voorziet in de rechtstreekse toegang van de directeur WJZ tot diens bewindslieden en secretaris-generaal. Deze aanwijzing versterkt de zelfstandige positie van de directie WJZ binnen een ministerie. Dit is essentieel, omdat een directeur WJZ over de mogelijkheid moet beschikken om – indien nodig – de betreffende bewindspersoon of de ambtelijke leiding op zelfstandige wijze te informeren over relevante aangelegenheden die mogelijk juridische gevolgen hebben voor het ministerie of het Rijk. De rechtstreekse toegang houdt onder meer in dat de directeur WJZ zonder tussenkomst van andere dienstonderdelen van het ministerie de minister of staatssecretaris kan informeren, indien zijn taken hiertoe aanleiding geven. Hierover maakt de directeur WJZ met de secretaris-generaal nadere werkafspraken. In gevallen waarin een ministerie door meer dan één bewindspersoon wordt geleid, heeft de directeur WJZ toegang tot zowel de minister die belast is met de leiding van het ministerie als de minister zonder portefeuille of de staatssecretaris.

De toegang tot de secretaris-generaal kan in de praktijk gestalte krijgen door middel van het direct ressorteren van de directeur WJZ onder de secretaris-generaal, maar dat is hiervoor niet noodzakelijk. De rechtstreekse toegang bevordert – tezamen met hetgeen in de overige leden staat – de juridische advisering aan bewindslieden en daarmee de (inter)departementale besluitvorming.

In het tweede lid is vastgelegd dat de directeur WJZ binnen het departement rechtstreeks informatie kan opvragen over aangelegenheden die voor de uitoefening van de aan zijn directie opgedragen taken nodig is.

Het derde lid bepaalt dat de directeur WJZ deelneemt aan relevante overleggen van het betrokken ministerie. Hierbij kan worden gedacht aan de bestuursraad, de ministerstaf en de besprekingen met bewindspersonen ter voorbereiding van de ministerraad. Dit is wenselijk voor een goed functionerende juridische functie op een departement, omdat de directeur WJZ op deze wijze rechtstreeks toegang heeft tot belangrijke (besluitvormende) overleggen op het departement. Door deelname aan dergelijke overleggen wordt bovendien de (informatie)positie van de directie WJZ geborgd. Uiteraard kan de directeur WJZ met inachtneming van de mandaatregeling ook een vervanger aanwijzen om namens hem of haar deel te nemen.

Tot slot is in het vierde lid vastgelegd dat de directeur WJZ deelneemt aan het IOWJZ. Dit is conform de huidige praktijk.

Aanwijzing 5. Taken

1. Aan de directie WJZ worden met betrekking tot hetgeen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie valt de volgende taken opgedragen:
 - a. het opstellen van wet- en regelgeving en aanverwante documenten;



- b. het verzoeken om en het opstellen van reacties op adviezen en voorlichtingen van de Afdeling advisering van de Raad van State;
 - c. juridische advisering en toetsing;
 - d. het vertegenwoordigen van een bewindspersoon, al dan niet namens de Staat, in gerechtelijke procedures;
 - e. het adviseren over of afhandelen van beroepschriften, bezwaarschriften en klachten;
 - f. het inschakelen van de Landsadvocaat en andere extern juridische adviseurs;
 - g. de juridische kwaliteitszorg voor het departement.
2. Het eerste lid staat niet in de weg aan het gedeeltelijk elders binnen het departement beleggen van een of meer van deze taken.

Toelichting

In het eerste lid van deze aanwijzing is vastgelegd welke taken de directie WJZ in beginsel heeft. Het betreft een niet-limitatieve opsomming en laat aan de departementen ruimte om ook andere taken aan de directie WJZ op te dragen.

In onderdeel a moet bij aanverwante documenten inzake regelgeving onder meer gedacht worden aan documenten inzake het aanhangig maken of in werking treden van regelgeving. De juridische advisering (onderdeel c) ziet onder meer op instrumentatie bij overheidsprojecten, voorgenomen beleidsvoornemens en onderwerpen als Wob, privacy en staatssteun. Onderdeel d kan tot gevolg hebben dat advocaten werkzaam zijn bij de directie WJZ. Bij het adviseren over of afhandelen van beroepschriften, bezwaarschriften en klachten (onderdeel e) zijn bij meerdere departementen in de praktijk ook onderdelen buiten de directie WJZ betrokken; hiervoor wordt ruimte geboden met het tweede lid. Onderdeel g heeft betrekking op de juridische kwaliteitszorg voor het departement. Hierbij kan gedacht worden aan kennisdeling en de signaleringsfunctie vanuit directie WJZ, maar ook aan betrokkenheid bij benoemingen van cruciale juridische functies.

Het tweede lid maakt expliciet duidelijk dat het eerste lid geen belemmering vormt voor het (deels) elders beleggen van voornoemde taken binnen het departement.

Aanwijzing 6. Taakuitoefening

1. De directie WJZ vervult zijn taken, bedoeld in aanwijzing 5, zelfstandig ten opzichte van beleid en uitvoering.
2. De omvang en samenstelling van de directie WJZ is zodanig dat de directie de aan haar opgedragen taken kan verrichten.

Toelichting

Het eerste lid heeft betrekking op de zelfstandigheid van elke directie WJZ binnen haar departement. Deze zelfstandigheid ziet op het geven van een onafhankelijk juridisch oordeel, hetgeen vanzelfsprekend niet in de weg mag staan aan een goede samenwerking met beleid en uitvoering, maar deze juist dient te bevorderen. Voor de kwaliteit van de juridische functie en het overheidshandelen in het algemeen is een goede samenwerking met bundeling van kwaliteiten immers essentieel. De zelfstandige taakuitoefening dient te worden gefaciliteerd vanuit het ministerie. Dit kan door centralisatie van de juridische functie, maar ook door het nemen van andere maatregelen ten behoeve van die zelfstandigheid, zoals afspraken met beleidsdirecties over betrokkenheid van de directie WJZ.

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat de directie WJZ een bepaalde omvang moet hebben om de aan haar opgedragen taken op professioneel niveau te kunnen verrichten. Het gaat dan zowel om taken als bedoeld in aanwijzing 5 als om andere aan de directie opgelegde taken. Daarnaast heeft het tweede lid betrekking op de samenstelling van de directie WJZ. Afhankelijk van het ministerie zal er een behoefte zijn aan meer generalisten dan specialisten of vice versa. Tussen omvang en samenstelling bestaat ook een relatie; zo is een zekere omvang nodig om specialisatie mogelijk te maken.

Aanwijzing 7. Kennisontwikkeling

De directie WJZ draagt zorg voor de kwaliteit van haar medewerkers, onder meer door:

- a. gebruikmaking van het puntenstelsel voor de blijvende vakbekwaamheid van wetgevings- en overheidsjuristen;
- b. samenwerking met de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen;
- c. samenwerking met juridische werkvelden buiten het Rijk.



Toelichting

Om te waarborgen dat de werkzaamheden van de directies WJZ van voldoende kwaliteit zijn, is de kwaliteit van de medewerkers een continu aandachtspunt. Bevordering van de professionele kennis en kunde en een zelfstandige en coöperatieve werkhouding zijn daarbij essentieel. In deze aanwijzing wordt aangegeven welke instrumenten daarbij in elk geval benut moeten worden.

Door het puntenstelsel onderhouden en ontwikkelen medewerkers jaarlijks aantoonbaar hun professionele competenties en kennis op voor hun praktijk relevante rechtsgebieden. De Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen zijn belangrijke instituten voor het opleiden van medewerkers van de directies WJZ. Door middel van onder meer traineeships, de zij-instroomopleiding en cursussen voorzien deze academies in kennisontwikkeling op hoog niveau van medewerkers.

Door het in standhouden en verbeteren van relaties met juridische werkvelden buiten het Rijk (inclusief uitvoeringsorganisaties) wordt de kennisuitwisseling en netwerkfunctie van de directies WJZ bevorderd. Bij deze andere juridische werkvelden moet gedacht worden aan bijvoorbeeld de wetenschap, medeoverheden, advocatuur en het bedrijfsleven.

Aanwijzing 8. Kwaliteitsrapportage

1. De directeur WJZ van het ministerie van Justitie en Veiligheid rapporteert mede namens de andere directeuren WJZ jaarlijks aan het Secretarissen-Generaal Overleg over de kwaliteit van de juridische functie van de Rijksdienst.
2. De directeuren WJZ dragen eens per 5 jaar zorg voor het laten uitvoeren van een evaluatie van de juridische functie.

Toelichting

Het eerste lid heeft betrekking op de kwaliteitsrapportage van de juridische functie van de Rijksdienst. Deze wordt gebaseerd op vanuit de departementen geleverde informatie en geeft inzicht in kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de juridische producten die tot stand zijn gekomen. Deze rapportage is van belang om zicht te hebben op de werkzaamheden van de juridische directies en eventuele maatregelen te nemen ter bevordering van de juridische kwaliteit.

Het tweede lid ziet op een periodieke evaluatie van de juridische functie. Dit is van belang om de kwaliteit van de juridische functie met enige regelmaat te onderzoeken en eventuele verbeteringen door te voeren. Bij een dergelijke evaluatie kan ook worden gekeken naar (de werking van) deze aanwijzingen en daaromtrent eventuele voorstellen worden gedaan.