

Krachtige juridische kwaliteit

Over juridische kwaliteit, control en compliance bij publieke- en maatschappelijke instellingen



Krachtige juridische kwaliteit

mr. Henri Vogel

Inhoudsopgave

Krachtige juridische kwaliteit

Copyright © 2015 VIA Adviseurs

Auteur: mr. H.P. Vogel

Druk:

info@via-adviseurs.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, door middel van druk, fotokopieën, geautomatiseerde gegevensbestanden of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

1.	Juridische kwaliteitszorg	7
2.	Maatschappelijke opgaven vragen proactieve control	10
3.	Wat levert het op	13
4.	Doorontwikkeling kwaliteitscriteria	16
5.	De juridisch controller	20
6.	Hoezo control?	22
7.	De juridische organisatie	25
8.	Strategisch juridische functie	29
9.	Juridische kwaliteit als onderdeel van het kwaliteitssysteem.	32
10.	De opdracht(gever)	34
11.	Planmatig	37
12.	Adviseren met impact	39
13.	Managen van verwachtingen	42
14.	Waarom lukt het soms niet	45
15.	Prioriteiten stellen	48
16.	Wiens portefeuille	50
17.	Taakgebieden juridische kwaliteit	52

1. Juridische kwaliteitszorg

Juridische kwaliteitszorg is de verantwoordelijkheid voor het organisatorisch waarborgen dat de geleverde producten en diensten voldoen aan de eisen van de gebruikers, het recht en de omgeving. Juridische kwaliteitszorg omvat ook de juridisch controltaken.

Je kunt juridische kwaliteitszorg omschrijven als een vorm van verantwoord risicomanagement. Binnen een moderne organisatie van een overheid of maatschappelijke organisatie, is het onmogelijk en onwenselijk om alle risico's (onzekerheden) uit te bannen. In dat kader is er dan ook sprake van verantwoord risicomanagement indien elk risico, dat een organisatie loopt, genomen is op basis van een adequate keuze. Dat betekent in de praktijk dat de risico's in kaart zijn gebracht, voor elk risico een risicoprofiel en risicoanalyse wordt gemaakt en degene die het risico loopt, casu quo aangaat, daartoe bevoegd is. Het invoeren van juridische kwaliteit moet leiden tot een organisatorisch systeem dat de juridische kwaliteit van de output borgt respectievelijk garandeert. Het is, met andere woorden, de organisatorische randvoorwaarde om gedegen juridisch-inhoudelijke kwaliteit te kunnen leveren.

Bij het borgen van de juridische kwaliteit kijk je niet alleen naar de juridische houdbaarheid van een individueel dossier, maar zijn de inspanningen gericht op het dossieroverstijgende patroon om daarmee te kunnen sturen op de kwaliteit van de individuele dossiers (de vergunningverlening voor een evenement met een Monstertruck, de toepassing van de huurvoorwaarden bij een verhuurcontract van bedrijfsruimte, de exploitatieovereenkomst voor een gemeentelijk zwembad).

Enkele motieven voor het borgen van de juridische kwaliteit zijn:

- *Professionalisering van de overheidsorganisatie*
Kwaliteitszorg vormt mede een antwoord op de ontwikkeling waarbij de overheid op een steeds meer bedrijfsmatige manier te werk gaat, gericht op efficiency, output en doelrealisatie.
- *Procedurele rechtvaardigheid*
Mensen vinden door de overheid genomen beslissingen of gevoerd beleid makkelijker te aanvaarden als ze voldoende informatie hebben over de gevolgde procedure, daar zelf invloed op kunnen uitoefenen en zich in het proces gehoord en serieus genomen weten.
- *Legitimiteit van overheidshandelen*
Beslissingen van de overheid dienen te getuigen van een voor ieder (her)kenbare procesgang, een onbevooroordeelde, transparante belangenafweging en niet in de laatste plaats van inhoudelijke kwaliteit om daarmee blijvend aanspraak te kunnen maken op het noodzakelijke brede draagvlak.
- *Publieke verantwoording*
Optimale kwaliteit van de bedrijfsvoering is ook noodzakelijk voor het kunnen afleggen van verantwoording door de overheid voor haar eigen regelstelling, planning en financiering (governance). Overheden en maatschappelijke organisaties moeten dit in toenemende mate doen.



Nadenkertje:

- Juridische kwaliteitszorg is bewust omgaan met onzekerheden.
- Aandacht voor governance en compliance impliceert aandacht voor de juridische kwaliteit.
- Beperking van de bedrijfskosten kan een doel zijn van juridische kwaliteitszorg.

2. Maatschappelijke opgaven vragen proactieve control

De juridische kwaliteit van de producten en diensten wordt steeds belangrijker. Onafhankelijk van diverse juridische ontwikkelingen, wint in veel organisaties en instellingen de opvatting terrein dat juridische kwaliteit belangrijk is, vanwege de taak en de bijzondere positie die men in het maatschappelijk verkeer inneemt. Zonder hier uitputtend te willen zijn, noemen we een aantal actuele ontwikkelingen die het noodzakelijk maken te investeren in de juridische kwaliteit.

- *Beperken van de bedrijfskosten*
Om de maatschappelijke taak te kunnen uitvoeren sturen steeds meer corporaties, gemeenten en zorginstellingen op de beperking van de bedrijfskosten. Er wordt gefuseerd, samengewerkt en men streeft naar een efficiënte organisatie. Voor wat betreft de kosten voor de juridische functie stuurt men op het in 1 keer goed uitvoeren van de taken en zo voorkomt men herstelwerk. Ook worden functies van juristen gecreëerd, onderlinge samenwerking en flexibiliteit van juristen bevordert om de kosten van de externe advocaat zoveel als mogelijk te beperken.
- *Ketensamenwerking*
Ketensamenwerking wordt steeds vaker toegepast. Overheid en maatschappelijke organisaties zijn steeds vaker betrokken bij complexe samenwerkingstrajecten. Denk aan het opzetten van de welzijnsorganisaties, WMO-loketten, het aanpakken van overlast in de openbare ruimte of huiselijk geweld, regionale uitvoeringsdiensten, veiligheidsregio. Ketensamenwerking vergt nieuwe competenties van directies, management en uitvoerders.

Dat zijn competenties op het gebied van regievoering, proces- of projectmanagement, opdrachtgeverschap en het werken volgens duidelijke afspraken in de uitvoering.

- *Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'*
Veel overheidsorganisaties ontwikkelen zich in de lijn van de participatiesamenleving waar we uitgaan van eigen kracht, zelfredzaamheid en het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid. Het is de nieuwe rol van veel gemeenten. Het gaat om ruimte geven, meedoen en waar nodig ondersteunen. De ambtelijke organisatie moet in staat zijn deze stijl van besturen te faciliteren en te ondersteunen. Dit vraagt om het anders organiseren van het ambtelijke werk en een andere opstelling van de ambtelijke organisatie ten opzichte van de buitenwereld. De organisatie zal steeds meer onderdeel worden van een netwerk of keten van partners om de gemeentelijke taken uit te kunnen voeren. Om dit te bereiken zullen fundamentele verschuivingen gaan plaatsvinden in posities, verantwoordelijkheden en middelen.
- *Minder regels*
Voor de zoveelste keer is er bij de overheid aandacht om regeldruk te verminderen. Na de traditionele deregulering is er nu meer aandacht voor de ervaren last, die regels geven, te verminderen.
- *Juridische procedures voorkomen*
Bovenstaande ontwikkelingen resulteren ook in het sturen op minder juridische procedures. Of het nu gaat om bezwaarschriften of beroepszaken. Een instrument daarbij, is de informele afhandeling. Dit vraagt verandering in denken en handelen. Niet alleen van de jurist, maar juist van de (beleids)medewerkers en de leidinggevenden die hun medewerkers daarin sturen en stimuleren.

Deze dynamiek vraagt om een proactieve control. Hoe acteer je als jurist op steeds meer verzoeken van burgerparticipatie? Ben je in staat om handvatten aan te bieden zodat bewoners nog meer eigen initiatief in de wijk kunnen ontplooiën (denk aan trampolines in eigen beheer aanleggen en onderhouden, het in eigen beheer exploiteren van dorpshuizen). Welke handvatten bied je als provinciale juridische afdeling, om de veranderende rol van de provincie vorm te geven in de Algemene Subsidieverordening? Welke flexibiliteit in de subsidieregeling/proces is gewenst om als partner op te trekken met een gesubsidieerde instelling? Hoe zorg je er als juridisch adviseur van een corporatie voor dat de juridische kennis op orde is, zodat minder een beroep wordt gedaan op de advocaat.



Nadenkertje:

- Heb ik als juridisch adviseur zicht op de maatschappelijke opgaven van mijn bestuur en is dit van invloed op de onderdelen van mijn (jaarlijkse) werkplan?

3. Wat levert het op

Vanuit de missie en de visie omschrijft de organisatie vaak de strategie (wat voor organisatie het wil zijn). Het gaat daarbij vanzelfsprekend niet om de organisatie als zodanig, het gaat erom dat een goede inrichting van de organisatie bijdraagt aan het zo goed mogelijk realiseren van de taken ten dienste van de burgers en de klanten. In de strategie wordt daarom nadruk gelegd op enkele kernbegrippen die de organisatie leidt op de route naar een optimale taakuitvoering en bedrijfsvoering. Die kernbegrippen luiden bijvoorbeeld:

- Klantgerichtheid
- Rechtmatigheid en betrouwbaarheid
- Professionele organisatie
- Effectieve taakuitvoering
- Efficiënte bedrijfsvoering
- Samenwerking.

De juridische kwaliteit maakt hier integraal onderdeel van uit¹. Juridische kwaliteit is geen aparte bedrijfsdoelstelling, maar onderdeel van de route naar kwaliteit, weerbaarheid en continuïteit.

De inspanningen in het kader van juridische kwaliteitszorg zijn alle beheersmaatregelen. De keuze om überhaupt beheersmaatregelen te nemen komt voort uit het kwaliteitsbeleid. In sommige organisaties komt de keuze voor beheersmaatregelen voort uit het risicomangementbeleid. Hoe dan ook, er worden bewust – en zeker ook onbewust – keuzes gemaakt tussen:

- Risico lopen
- Verzekeren
- Een (financiële) voorziening treffen (reserve)
- Beheersmaatregelen treffen.

Met het treffen van beheersmaatregelen verhoog je de preventiekosten. Daar staat tegenover dat de detectiekosten en de correctiekosten zullen afnemen na de inzet van de beheersmaatregelen (in dit geval juridische kwaliteitszorg). Maar wat levert het op? Wat is het effect van de inzet op juridische kwaliteit?

Vanuit de theoretische literatuur rond het meten van effecten worden verschillende methoden toegepast. Sommige maken onderscheid tussen drie soorten resultaten²:

- a. Performanceresultaten van de organisatie (producten/diensten, financieel, maatschappelijk)
- b. Leerresultaten (opgedane kennis en vaardigheden, opgebouwde expertise)
- c. Resultaten in termen van beeldvorming (bij de medewerkers binnen de organisatie, de stakeholders of de klanten/burgers).

Weer een andere methode beschrijft de effecten per doelgroep:

- Voor de organisatie betekent de investering in juridische kwaliteit dat de juridische weerbaarheid van de organisatie in procedures wordt vergroot. Niet alleen wordt bewuster dan voorheen met risico's op dit terrein omgegaan, ook zal implementatie in de bedrijfsvoering leiden tot effectiever en efficiënter werken.

- Denk hierbij aan het sturen op de doorlooptijd van de primaire besluitvorming en bezwaarschriftafhandeling, of aan het sturen op juridische bewustwording in de diverse vakafdelingen. De verbeteringen laten zich vanzelfsprekend ook financieel vertalen, zoals bij het voorkomen van terechte claims of het tijdig kunnen opzeggen van langdurige overeenkomsten door adequaat contractbeheer.
- Voor het bestuur betekent juridische kwaliteit onder andere, dat de maatschappelijke doelen worden behaald en de kans op onnodige vertraging of kostenvermeerdering bij beleidsuitvoering wordt verminderd. Ook wordt het inzicht voor bestuurders vergroot in de mogelijke risico's die bepaalde voorstellen met zich mee kunnen brengen, zodat een meer afgewogen en transparante besluitvorming mogelijk is.
- Aan burgers worden producten geleverd die voldoen aan alle aspecten van juridische kwaliteit, die door sturing op afhandelingstermijnen ook nog eens tijdig worden verstrekt. Het gaat hier ook om het vergroten van de betrouwbaarheid van de overheid en de maatschappelijke instellingen.



Nadenkertje:

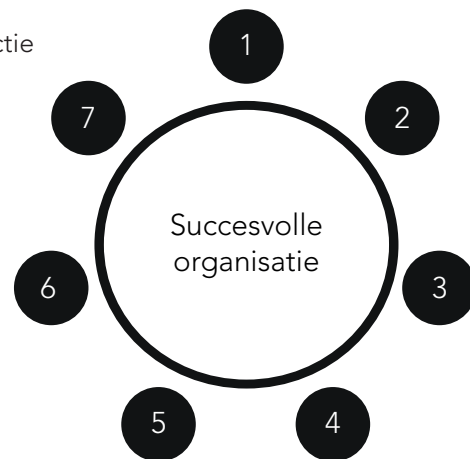
- Investeren in juridische kwaliteit resulteert in minder onzekerheden, maar ook minder claims, klachten en bezwaarschriften.
- De investering in juridisch control verdient je terug in imago en basiskwaliteit.

4. Doorontwikkeling kwaliteitscriteria

De veranderende omgeving van de publieke- en maatschappelijke organisaties hebben invloed op posities en rollen. Ook vraagt het om andere en nieuwe manieren van sturen en samenwerken. Nogal wat organisaties gaan de regierol invullen en plaatsen de uitvoeringstaken in samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 2 hebben we enkele ontwikkelingen geschetst.

Al deze ontwikkelingen hebben ook invloed op de aandachtsgebieden van juridische kwaliteitszorg. Veel organisaties hebben de afgelopen jaren het zogenaamde Groningse model voor juridische kwaliteitszorg gehanteerd bij het meten van de stand van de juridische kwaliteit. Ook bij het implementeren (plan van aanpak) van de verbeterpunten naar aanleiding van een audit, worden de zeven aandachtsgebieden vaak gehanteerd als kapstok. De zeven aandachtsgebieden van het Groningse model³ fungeren dan als kwaliteitsnorm. Het gaat om:

1. Personeel: capaciteit en kwaliteit
2. Organisatie juridische functie
3. Procesborging
4. Publiekrechtelijk kader
5. Privaatrechtelijk kader
6. Feitelijk handelen
7. Rechtspositioneel kader.



Hoewel dit niet zo bedoeld is, beperken organisaties de toepassing van het model soms tot het functioneren van de eigen organisatie en soms ook nog tot het functioneren van de juridische functie/afdeling.

De kwaliteitscriteria geven echter juist de mogelijkheid om de juridische kwaliteit in de breedte van de organisatie te ondersteunen. Daar waar producten en diensten worden uitgevoerd met een juridische component, kunnen de zeven kwaliteitscriteria gehanteerd worden om die kwaliteit te meten, te verbeteren en te borgen. Zo kunnen de kwaliteitscriteria van het Groningse model een toekomstgericht kader zijn voor het borgen van juridische kwaliteit van het geheel van de publieke- en maatschappelijke taken. Met name verbonden aan de bestuurlijke doelen. Vanuit de sturing op juridische kwaliteit komen dan onderwerpen aan de orde zoals:

- Hoe borg ik de juridische kwaliteit bij de partners in de keten? Uiteindelijk ben je daar bestuurlijk verantwoordelijk voor, maar ontbreekt het vaak aan bereidheid en instrumenten om daar dezelfde kwaliteitsafspraken voor te maken als voor de eigen organisatie.
- Het stimuleren van participatie door burgers, wijken en instellingen; kaders voor 'Right to Challenge', et cetera.
- Juridische vormgeving en inrichting van decentralisaties sociaal domein.

Dit vraagt wel om een bewust brede toepassing van het model. Daar geef je inhoud aan, door per aandachtsgebied een aantal kwaliteitscriteria te formuleren. Om die totale juridische kwaliteit te beheersen kan de toepassing niet worden beperkt tot de eigen organisatie. Voor het behalen van de beleidsdoelen zijn de publieke- en maatschappelijke instellingen niet uitsluitend afhankelijk van het succes van hun eigen

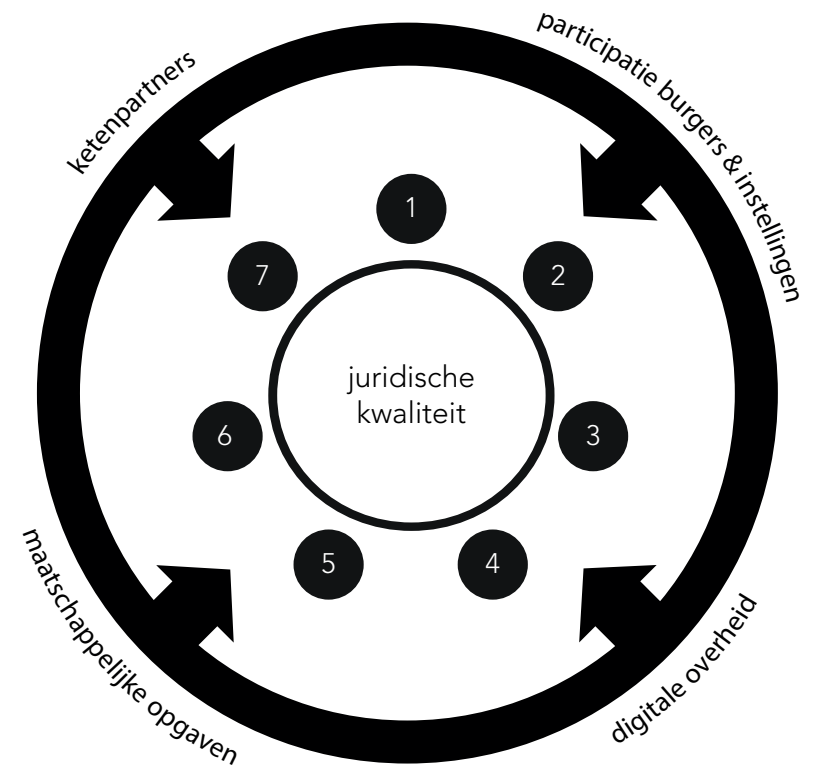
organisatie. Toch merken wij bij nogal wat organisaties dat het blikveld van juridische kwaliteitszorg zich vooral richt op de eigen organisatie. Wij pleiten er daarom voor de focus te verbreden, zodat er naast een succesvolle organisatie ook gewerkt wordt aan een succesvol bestuur en een succesvolle samenwerking.

Verder is bij de publieke- en maatschappelijke instellingen de beweging gaande dat meer in de keten en in samenwerking wordt uitgevoerd. De zelfstandigheid van de eigen organisatie is niet exclusief bepalend voor een succesvol bestuur en het bereiken van de doelen. Steeds meer is er afhankelijkheid van de keten en dus ook de kwaliteit in de keten. Met alleen sturing op een eigen succesvolle organisatie kom je er dus niet meer. Naast de succesvolle organisatie, gaat het ook om succesvol samenwerken. Zo zien wij in onze adviespraktijk steeds de verbreding van de zeven kwaliteitscriteria van het Groningse model. Schematisch ziet dat er als volgt uit.

Uiteindelijk is een meer integrale benadering een krachtig model van juridische kwaliteitszorg.

De kenmerken van zo'n krachtig model zijn:

1. Richt je op meer dan de organisatie
2. Sluit aan op ontwikkelingen in de omgeving (externe oriëntatie)
3. Vertaal die ontwikkelingen naar juridische kwaliteitscriteria.



Nadenkertje:

- Op welke manier monitor je de kwaliteitsafspraken met partners in de keten? Liggen er KPI's vast?
- Wie stelt de juridische kwaliteitscriteria voor jouw organisatie vast?



5. De juridisch controller

Van de juridisch controller, de coördinator juridische kwaliteit of de kwaliteitsmedewerker wordt een bijdrage verwacht aan het opzetten van een kwaliteitssysteem. Zo'n systeem is opgebouwd uit diverse onderdelen, zoals:

- Een normenkader, waarin de juridische normen voor de organisatie staan omschreven
- Risicobeheersing waar ook aandacht is voor het juridische element
- Signaleringsfunctie naar bestuur en management
- Procesbeheersing in de vorm van een administratieve organisatie en processen
- Sturingsmechanismen op kennis, gedrag, samenwerking, et cetera
- Instrumenten zoals modellen, richtlijnen.

De feitelijke aansturing en coördinatie is in de praktijk vaak de achilleshiel bij het invoeren van juridische kwaliteitszorg. De ervaring leert dat daar waar niet expliciet formatieruimte voor de aansturing en coördinatie wordt vrijgemaakt, de goede voornemens en plannen vaak stranden, dan wel vertraging oplopen. De reden van het niet toekomen aan de juridisch controltaak is vaak gelegen in het ontbreken van prioritering en het compenseren van de gaten in de juridisch adviesfunctie.

Daarbij hebben de ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie invloed op de rol als juridisch controller en de juridisch controlfunctie. Allereerst dient de controller naast zijn klassieke rol als 'kadersteller' en 'procesmanager' te kunnen schakelen naar de rol van 'adviseur' en 'visionair'. Zodoende ben je volwaardig gesprekspartner bij de

ontwikkeling van het beleid en de buitenwereld van de organisatie. Als juridisch controller ben je niet meer beperkt tot de interne bedrijfsvoering, maar ben je tegelijkertijd beleidsadviseur op strategisch niveau. Of het nu om het thema van de open overheid gaat of de participatiesamenleving. De controller stelt zich daarin op als een adaptief⁴ controller die het beleid kent en de kansen benut door de veranderingen in de buitenwereld.

In de praktijk zien we dat de functie van juridisch controller heel divers wordt ingevuld. In de ene organisatie is het de senior jurist, die met name vanuit de juridische inhoud invulling geeft aan de sturing op de kwaliteit. In een andere organisatie houdt de juridisch controller zich in hoofdzaak bezig met de controlachtige taken en wordt de juridische inhoud overgelaten aan de collega-jurist(en). Hoe dan ook, de juridisch controlfunctie is afhankelijk van degene die het uitvoert en de omgeving van de controlfunctie. Doe het daarom niet alleen en zoek verbinding met de controlfunctie binnen de organisatie.

De veelgestelde vraag luidt of de juridisch controller tegelijkertijd juridisch adviseur kan zijn. Met andere woorden, kunnen de advies- en controltaken in één persoon worden verenigd? Natuurlijk kan dat. Soms geeft de omvang van de organisatie niet de ruimte om een aparte formatieplaats te creëren voor de controlfunctie. Dan benoem je iemand van buiten de organisatie voor 20 uur. Is de aanwezige capaciteit een gegeven, dan benoem je een collega van binnen de organisatie. Dat kan dan een jurist zijn of een medewerker vanuit audit en control.

En als de juridisch controller zijn functie dan combineert met de rol van juridisch adviseur? Dan heb je een wakend oog voor de organisatie, de advies- en analysecompetenties van de consultant en als jurist de materie en de organisatie door en door kennend. Al deze kwaliteiten zijn dan gebundeld in één persoon.

6. Hoezo control?

De juridisch controlfunctie vormt een onderdeel van juridische kwaliteitszorg. Voor het karakter van de controlfunctie verwijzen wij naar de uitgangspunten zoals die door Mintzberg⁵ zijn geformuleerd. Deze uitgangspunten maken dat er in beginsel een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de juridisch adviesfunctie enerzijds en de juridisch controlfunctie anderzijds.

De juridisch controlfunctie is anders van aard dan de juridisch adviesfunctie. De juridisch adviesfunctie behoort tot de zogenaamde support staff en is min of meer vrijblijvend van aard. In het kader van het sturingsprincipe 'integraal management', beslist de integraal manager namelijk of het juridisch advies wordt overgenomen. Als juridisch adviseur verstrek je een advies dat al dan niet wordt overgenomen.

De juridisch controlfunctie daarentegen heeft het karakter van technostucture en is voor de organisatie verplichtend van karakter. De activiteiten en inspanningen vanuit de juridisch controlfunctie zijn dus niet vrijblijvend. Daarom is het zo belangrijk dat de juridisch controlfunctie namens het management wordt uitgevoerd. Het management heeft zich telkens vooraf geconformeerd aan de control-activiteit, -afspraken en -proces. Dit verplichtende karakter is nodig om bij de toepassing van die afspraken geen discussie(s) te krijgen. In de praktijk zie je dan ook dat daar waar ongewenste risico's toenemen, het management grijpt naar een beheersingsinstrument met een verplichtend kader (control). Dit helpt de juridisch controller bij de invulling van zijn rol op het gebied van juridische kwaliteit. De controller handelt zagezegd met de sterren/strepen van de baas. Enerzijds heeft hij een opdracht van het management, anderzijds kan hij met enig statuur de afspraken afdwingen.

In hoofdstuk 14 worden een aantal concrete voorbeelden genoemd van enkele juridische kaders.

Dit fundamenteel verschil in roloppvatting rechtvaardigt een bewuste scheiding tussen de juridisch advies- en controltaken. Niet dat een personele scheiding noodzakelijk is, maar wel het bewustzijn dat de controltaken vanuit een andere positie worden uitgevoerd dan de adviestaken.

Binnen de controlfunctie kan onderscheid worden gemaakt tussen ante-controltaken en post-controltaken. Ante-controltaken kunnen kaders zijn, zoals:

- Regeling bevoegdheden (mandaatregeling)
- Algemene voorwaarden
- Instructie voor opstellen beleid en regels
- E-mailprotocol
- Richtlijn risicobeheer bij burgerparticipatie.

Ante-control vormt samen met post-control de zogenaamde juridisch controlstructuur. Ervan uitgaande dat de controltaak zich richt op de beheersing van de kwaliteit, is de ante-control de ordende juridische functie, die via organisatiebrede afspraken en systemen, de minimumkwaliteit van de producten definieert. Deze afspraken vallen onder de integrale verantwoordelijkheid van het management en komen in opdracht van het bestuur tot stand. Bij het formuleren van de minimumkwaliteit kan gedacht worden aan een centrale functie in de organisatie die organisatiebrede grenzen voor ante-control beschrijft en definieert. De post-controltaak richt zich op de toetsing van de praktijk

aan de gemaakte afspraken inzake de juridische kwaliteit. Binnen de lijn dient men namelijk periodiek de discrepanties tussen de opgestelde kaders en de feitelijke gang van zaken in beeld te brengen. Deze toetsing krijgt vorm in periodieke audits, maar ook in de wekelijkse juridische toets van voorstellen aan bestuur.

Voor de inrichting van de juridisch controlfunctie is het verstandig om aan te sluiten op de in de organisatie van toepassing zijnde principes van control. Leg daarvoor ook de verbinding met de collega's van control. Voorbeeld hiervan is het model van de 'Three Lines of Defence'. Het uitgangspunt daarvan is dat het lijnmanagement ('First Line of Defence') primair verantwoordelijk is. De 'Second Line of Defence' wordt gevormd door concerncontrol. Deze afdeling zorgt ervoor dat er een systeem van control functioneert en dat er eventueel wordt bijgestuurd. De zogenoemde 'Third Line of Defence' wordt gevormd door de interne auditor (afdeling Kwaliteit en Control) die onafhankelijk de werking van het controlsysteem toetst en daarover aan de directie rapporteert.



Nadenkertje:

- De juridisch controlfunctie wordt belangrijker naarmate de regierol van de organisatie toeneemt.
- De accountant spreekt jaarlijks de juridisch controller.

7. De juridische organisatie

Een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van juridische kwaliteit is de inrichting van de juridische functie. Onder juridische functie wordt verstaan zowel de juristen en de juridisch medewerkers binnen een organisatie, als de juridische kennis bij de andere medewerkers en het management. Grofweg kan de juridische functie als volgt worden ingedeeld.

a *Juridische lijnfunctie*

Veel organisatie modellen zijn gebaseerd op het bedrijfsvoeringsprincipe 'integraal management'. In die situatie is de lijnmanager integraal verantwoordelijk voor de geleverde producten en diensten. De hoofden van de afdelingen, sectoren en werkeenheden zijn derhalve ook verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de geleverde producten en diensten. In de afdelings-/sectorplannen dient de kwaliteit van de juridische component daarom te worden omschreven en gewaarborgd. Het borgen van de juridische kwaliteit geschiedt, blijkens de praktijk, met name door het organiseren van een juridische functie in het primaire proces: de zogenoemde 'eerste lijn'. Een voorbeeld hiervan is de juridisch beleidsmedewerker vastgoed, de juridisch kwaliteitsmedewerker sociaal domein en de juridisch medewerker subsidies. Het uitgangspunt van een dergelijke wijze van organiseren, is dat de juridische functie (lees: juridisch medewerkers en/of juridische kennis) zoveel mogelijk in het primaire proces wordt opgenomen. Dat betekent concreet dat de juridische aspecten van de vakkennis in het primaire proces thuishoren.

Indien het door omstandigheden (omvang) niet mogelijk is om de noodzakelijke juridische kennis binnen een organisatieonderdeel te

organiseren, is het management verantwoordelijk voor het garanderen van (structurele) ondersteuning van bijvoorbeeld de adviesfunctie van een centraal gepositioneerde juridische afdeling.

b Juridisch adviesfunctie

De centrale juridische afdeling komt in veel organisaties voor en heeft veelal drie taken, te weten:

- Juridisch advies: een adviserende taak naar bestuur en organisatie; specialistische adviesfunctie in de 2de lijn; vertegenwoordiging in rechte; juridische vormgeving van regelingen.
- Juridisch beleid: opstellen en bewaken van het concernbrede beleid zoals privacy, openbaarheid, staatssteun, Europa, participatie, openbaarheid, klachten.
- Rechtsbescherming: de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van klachten en bezwaarschriften (voeren van het secretariaat voor de bezwaarschriftencommissie).

c Juridisch controlfunctie

De juridisch controlfunctie is belast met de normering van kwaliteit, procesverbetering en het rapporteren over de juridische kwaliteit in de afdelingen, sectoren en werkeenheden aan het management. De juridisch controlfunctie is verantwoordelijk voor het ondersteunen van het management in het waarborgen van de juridische kwaliteit. Naast het toetsen van de kwaliteit valt het onder de verantwoordelijkheid van de juridisch controlfunctie, gelet op de specialistische kennis, om de kaders te stellen. Het werken binnen deze kaders waarborgt voor een groot gedeelte de noodzakelijke kwaliteit. Bij het formuleren van

verbeterplannen door managers is bij uitstek een adviserende rol voor de juridisch controlfunctie weggelegd. Ook een coördinerende rol hoort bij de juridisch controlfunctie.

Het is belangrijk om helderheid te brengen in de diverse onderdelen van de juridische functie. In het kader van voornamelijk efficiency en het uitgangspunt van integraal management dient er onderscheid te zijn tussen de lijn- en adviesfunctie. Het is ongewenst dat deze functies elkaar beconcurreren. In de praktijk wordt de adviesfunctie nogal eens gebruikt om het tekort aan juridische kennis en/of capaciteit in de lijnfunctie te compenseren. Dan wordt het gat opgevuld door de juridisch adviesfunctie. Dit gaat vaak ten koste van een degelijk juridisch beleid bij de adviesfunctie en het niet ontwikkelen van de juridisch controlfunctie. Daarnaast is het nodig het onderscheid tussen advies en control te onderkennen om besmetting te voorkomen.

Verder is het nodig dat vanuit de juridische functie wordt geanticipeerd op de veranderende rol van de publieke- en maatschappelijke organisaties. Dan gaat het over vragen als:

- Hoe acteer jij als juridisch medewerker?
- Ben je voldoende adaptief?
- Ben je aangesloten op de maatschappelijke ontwikkelingen?

8. Strategisch juridische functie

De juridische functie is afgestemd op de taakstelling van het bestuur en de organisatie. Zo is de juridische functie bij een gemeente vooral gericht op de bestuursrechtelijke uitvoeringstaken. Het ging in de basis vooral om de juridische aspecten bij regelgeving, beleid en besluitvorming. Daarvoor is vooral bestuursrechtelijke expertise nodig. Aanvullend is er de privaatrechtelijke expertise, die nodig is bij het aangaan van contractuele verplichtingen in de vorm van overeenkomsten, inkoop, bestekken, samenwerking, et cetera. Zo is bij een woningcorporatie de juridische expertise in de basis gericht op het huurrecht en het vastgoedrecht.

Daarnaast zien we de afgelopen jaren een groei in het aantal specifieke juridische thema's. De complexiteit van regelgeving en de toepassing daarvan groeit, waardoor specialisten ontstaan op het gebied van bijvoorbeeld staatssteun, Europa, subsidies, vastgoedcontracten, samenwerkingsverbanden, openbaarheid.

Aanvullend op deze juridische expertisevelden ontstaat steeds meer de behoefte om ook op de strategische dossiers van de organisatie, juridisch mee te denken en te adviseren. Het gaat dan niet zozeer om juridisch specialisten, maar om de jurist die breed kan meedenken en adviseren over de belangen van het bestuur. Vaak gaat het dan ook om de belangen van de rechtspersoon. Voorheen werd voor deze dossiers bijna standaard de huisadvocaat ingehuurd.

Omdat deze strategische onderwerpen en strategische dossiers vaker voorkomen, is het goed dat de organisatie zelf voorziet in een proactieve juridische betrokkenheid. Het is dan wel zaak, dat de juridische organisatie daarop is ingericht. Met andere woorden, dat binnen



Nadenkertje:

- Structuur brengen in de juridische functie creëert helderheid in verantwoordelijkheden.
- Stem de inrichting van de juridische functie af op de bedrijfsvoeringsfilosofie of de strategie van de organisatie.
- Leg de inrichting van de juridische functie binnen jouw organisatie vast.

de juridische organisatie deze strategische dossiers kunnen worden ondersteund. Past de bedrijfsjuridische functie bij jou? Geeft het jou ontwikkelmogelijkheden⁶?

Het is nodig om naast de bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke functie, ook de meer strategisch juridische functie te benoemen als onderdeel van de juridische functie. Ook hier geldt het meegroeien vanuit de juridische discipline. Meegroeien met de visie en strategie van bestuur en organisatie. Dat vraagt een proactieve houding als het gaat om de inrichting van de organisatie om uiteindelijk de vraagstukken ook juridisch aan te kunnen. Als een organisatie in de basis op orde dient te zijn, betekent dat ook dat de juridische functie in zo'n geval adequaat kan acteren. Alleen dan kun je volwaardig partner zijn in samenwerking.

Zomaar wat voorbeelden van dossiers die strategisch van belang zijn:

- Productie van energie uit afvalstoffen
- (Internationale) samenwerking van de provincie
- De strategische agenda voor de toekomst
- Aansprakelijkheid-arrangement bij burgerparticipatie
- Digitalisering en dienstverlening
- Samenwerking in nieuwe investeringsmodellen voor duurzame renovatie van woningen
- Visie op het beheer van gebouwen.



Nadenkertje:

- Hoe en wanneer organiseer je de juridische expertise bij strategische dossiers.
- Op het moment van besluitvorming ben je te laat voor een juridische toets.
- Strategische dossiers lenen zich bij uitstek om integraal als controlteam (o.a. financial en legal) op te trekken.

9. Juridische kwaliteit als onderdeel van het kwaliteitssysteem.

In onze visie is een kwaliteitssysteem nooit een doel op zich, maar een middel binnen een kwaliteitsfilosofie van de organisatie. Het systeem -en het project om het systeem in de organisatie op te zetten- dient een verankering te hebben in het beleid en de sturing op de organisatie. Een doeltreffend kwaliteitssysteem levert een belangrijke bijdrage aan het optimaliseren van de dienstverlening. Dat geldt voor een organisatiebreed systeem van kwaliteitszorg, maar zeker ook voor een systeem van juridische kwaliteitszorg.

Internationaal geldt de NEN-EN-ISO 9001 als geaccepteerde standaard voor kwaliteitsmanagementsystemen. ISO is een managementsysteem dat een verzameling instrumenten beschrijft, die minimaal nodig is om op consistente wijze producten te leveren die voldoen aan de eisen van de klant en van toepassing zijnde wet- en regelgeving. In oktober 2015 is de NEN-EN-ISO 9001 herzien. Wat opvalt is dat organisaties daarbij rekening moeten houden met:

- de context en stakeholders ('van buiten naar binnen denken')
- leiderschap
- visie en ambitie
- risicomanagement
- bewuste, competente en zich voortdurende ontwikkelende medewerkers.

In dit vernieuwde kwaliteitssysteem komt dus een breed scala aan managementinstrumenten aan bod zoals: leiderschap, risicomanagement, compliance- en stakeholdermanagement, proces- en projectkwaliteit. De kracht van dit vernieuwde systeem is de integraliteit. Het creëert een kans om ook de juridische kwaliteit een plaats te geven.

In het bedrijfsleven wordt veel gewerkt met zo'n gestandaardiseerd kwaliteitssysteem als de ISO normen. Binnen het openbaar bestuur hanteert men ook modellen als het INK en het EFQM. Binnen de zorg hanteert men vaak de ISO-norm EN15224 als kwaliteitsnorm. Bij gemeenten is het werken aan de hand van zo'n integraal kwaliteitssysteem minder gebruikelijk. Daar is de tendens zichtbaar dat de juridische kwaliteit een onderdeel is van de bedrijfsvoering (PIJOFACH). Deze algemene kwaliteitscriteria gelden organisatiebreed en zijn gericht op het beheersen en optimaliseren van de bedrijfsprocessen met als doel fouten en verspillingen zichtbaar te maken en producten en diensten continu te verbeteren.

Daarnaast zie je bij onder andere de gemeente er landelijke (wettelijke) kwaliteitscriteria worden ingevoerd op deelterreinen. Denk bijvoorbeeld aan de kwaliteitscriteria 2.1 (VTH-taken), de normstelling in het kader van de GBA-audit, de kwaliteitsnormen zoals verwoord in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen.

Kortom, er liggen verschillende kansen om de gestructureerde aanpak van juridische kwaliteit onderdeel te laten zijn van een (integraal) kwaliteitssysteem.

10. De opdracht(gever)

(Juridische) kwaliteitszorg kenmerkt zich door een gestructureerde aanpak. Je stapt als het ware uit de werkwijze die je hanteerde, waarvan je dacht dat het goed was, en stapt in de wereld van een gestructureerde aanpak. Het gestructureerd inhoud geven aan juridische kwaliteitszorg heeft het karakter van een verandertraject. Hiervoor is het als trekker of coördinator nodig je organisatie te kennen, de ontwikkelingen in beeld te hebben en op het juiste moment te zijn aangesloten, zodat verbinding kan worden gemaakt met andere thema's die de organisatie(ontwikkeling) betreffen. Voorkomen moet worden dat de inzet op juridische kwaliteit een exclusieve bezigheid van een jurist of het team juridische zaken is. Juridische kwaliteit behoort tot de integrale sturing op de bedrijfsvoering.

Mede daarom is het nodig de opdracht tot de uitvoering van werkzaamheden te formaliseren. Daardoor plaats je het thema juridische kwaliteit op de agenda en maak je het minder persoonsafhankelijk. Het formaliseren gaat dan verder dan een besluit door het MT over een startnotitie of het plan van aanpak. Het formaliseren vraagt ook inzicht in de omgeving en het krachtenveld binnen je organisatie. Voorkomen moet worden dat het een tijdelijke 'hobby' is. Voordat je het weet spelen er dan weer andere zaken die belangrijker worden geacht dan het thema juridische kwaliteit. Ook komt het voor dat er zich kwesties voordoen die evengoed met een inzet op juridische kwaliteit hadden kunnen worden voorkomen. Maar doordat er te weinig herkenning is bij het thema juridische kwaliteit, worden deze zaken niet onderkend als aandachtspunt voor de borging van juridische kwaliteit.

Een en ander pleit voor meer aandacht bij de voorbereiding en de startfase van het project of actieplan. Gebruik in de startfase de volgende checklist als leidraad:

- Ken het krachtenveld binnen je organisatie
- Wie is opdrachtgever
- Wat is exact de opdracht
- Is de opdracht SMART geformuleerd
- Heeft de opdrachtgever er expliciet zijn/haar naam aan verbonden
- Zijn er nevendoelestellingen
- Wie heeft er baat bij de opdracht, wie niet.

Om de aansturing en verantwoordelijkheid van je project vast te leggen is het nodig een opdrachtgever aan te wijzen. Afhankelijk van de omvang van het verbetertraject is dat een verantwoordelijk manager. Deze manager zorgt onder andere voor draagvlak binnen het MT, zorgt voor evenwicht met de overige beheersmiddelen, stemt veranderingen binnen de organisatie af op de elementen van juridische kwaliteitszorg en is alert op van belang zijnde ontwikkelingen op strategisch niveau. Bij eventuele organisatiebrede presentaties rond het thema juridische kwaliteitszorg, is de opdrachtgever aanwezig en kan deze een actieve rol vervullen zoals het verzorgen van de opening. Indien besloten wordt een begeleidings- dan wel projectgroep in te stellen, maakt de opdrachtgever daar deel van uit. Hij is ook het aanspreekpunt voor de projectleider. In dat verband is er een geregeld contact tussen opdrachtgever en projectleider.

11. Planmatig

Om de wens van het bestuur en/of management concreet te maken, is het zinvol de implementatie van juridische kwaliteitszorg planmatig aan te pakken. Hierdoor ontstaat een meer gestructureerde vorm van juridische kwaliteitszorg. Door te werken met een vastgesteld (jaar)plan ontstaat ook een minder vrijblijvende manier van invullen en is de aanpak minder persoonsafhankelijk.

In het verlengde van bovenstaande wordt soms gekozen voor een projectmatige aanpak. Het project heeft dan als doel het opzetten van een systeem van juridische kwaliteitszorg of het uitvoeren van een legal audit als nulmeting. Ook komt het voor dat naar aanleiding van een legal audit het implementatietraject in een projectvorm wordt uitgevoerd.

Een kwaliteitsplan vormt de afspraak tussen het bestuur en de leiding van de organisatie met betrekking tot de verbetering dan wel beheersing van de juridische kwaliteit. In het kwaliteitsplan wordt aangegeven wat voor verbetering in aanmerking komt en hoe dat zal worden gerealiseerd. Uitgangspunt met betrekking tot de uitvoering van het juridische kwaliteitsplan is dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie ligt bij de lijnorganisatie. De juridisch controller of de centrale afdeling juridische zaken heeft vooral een coördinerende en/of ondersteunende rol.

De aanbevelingen uit een legal audit zijn te beschouwen als de input voor het op te stellen kwaliteitsplan. Zo worden de aanbevelingen uit de legal audit vertaald naar concrete kwaliteitseisen waaraan de organisatie wil voldoen. Daarnaast worden in het plan ook de verbeterstappen aangegeven die worden uitgevoerd om de gewenste kwaliteit te realiseren. Het kwaliteitsplan is daarmee hét actieplan voor de invoering van juridische kwaliteitszorg. Het opstellen van het kwaliteitsplan is in



Nadenkertje:

- Kun jij terugvallen op een ambtelijk 'portefeuillehouder' juridische kwaliteit?
- Ken je opdracht(gever).

beginsel de taak van de juridisch controller. In het kader van het creëren van draagvlak is het aan te bevelen een bredere betrokkenheid uit de organisatie te hanteren. Wellicht is het mogelijk de begeleidingsgroep van de legal audit een rol te laten vervullen. Ook is het mogelijk een soort workshop te organiseren waarbij de conclusies en aanbevelingen uit de legal audit worden besproken en getoetst op herkenbaarheid en actualiteit.

Een aardig hulpmiddel bij het opstellen van acties is het zogenaamde zes-stappenmodel⁷. Het is een systematisch model om problemen op te lossen en bestaat uit de volgende fasen:

- Definieer het probleem
- Analyseer mogelijke oorzaken
- Bepaal mogelijke oplossingen
- Kies de beste oplossing
- Stel een actieplan op
- Implementeer de oplossingen en evalueer de voortgang.



Nadenkertje:

- Heb je nagedacht over de middelen die nodig zijn?
- Heb je nagedacht over de rol die anderen spelen bij de implementatie?
- Breng een logische volgorde aan in je actieplan.

12. Adviseren met impact

Het borgen van de juridische kwaliteit doe je niet alleen en is niet na een jaar gerealiseerd. De ervaring leert dat het nodig is persoonlijk uitleg te geven over wat onder juridische kwaliteitszorg wordt verstaan. Indien de individuele benadering niet mogelijk is, omdat bijvoorbeeld de doelgroep te groot is, dan is het bijeenbrengen van de doelgroep het aangewezen middel. Het is daarom van belang in een vroeg stadium interactieve groepsbijeenkomsten, workshops of symposia te organiseren voor met name het lijnmanagement, om hen te betrekken bij de opzet van juridische kwaliteitszorg. Ook voor de directie is het belangrijk om in de vorm van presentaties en groepsbijeenkomsten de hoofdlijnen van de aanpak rond juridische kwaliteitszorg uiteen te zetten en zo in een vroeg stadium commitment te verkrijgen. Ook is het zinvol om aan te schuiven in een MT-vergadering als het thema 'juridische kwaliteitszorg' geagendeerd staat. Laat als coördinator of juridisch controller zien en horen waar je voor staat en geef aan dat je de verbinding legt met de sturing op de bedrijfsvoering. Juist op het niveau van directie en management is het nodig te laten zien dat de juridische kwaliteit niet de exclusieve verantwoordelijkheid is van juristen. Juridische kwaliteit behoort ook tot de verantwoordelijkheid van directie en management.

De medewerkers vormen de niet onbelangrijke tweede doelgroep binnen een organisatie. Een breed draagvlak binnen deze groep is van groot belang en derhalve vormen zij in het communicatietraject een heel belangrijke schakel. Indien nog niet aanwezig binnen een organisatie, kan het in dat kader zinvol zijn om als quick-win alvast een juridisch vakberaad c.q. juridisch netwerk op te zetten. Deze gremia kunnen het communicatietraject ondersteunen en de actieve betrokkenheid bij juridische kwaliteitszorg vergroten. Hierbij mag echter niet uit het oog

worden verloren dat niet de juridisch medewerkers verantwoordelijk zijn voor het welslagen van het traject van juridische kwaliteitszorg, maar dat het lijnmanagement ter zake de eindverantwoordelijkheid heeft.

Dit voorbeeld illustreert dat de effectiviteit van een advies niet alleen wordt bepaald door de inhoud van het advies, maar ook door de mate waarin dit door betrokkene(n) wordt geaccepteerd. Een andere factor die van invloed is, is of de implementatie van het advies gemanaged wordt.

Dit is uit te drukken in de volgende formule:

$E = f(K \times A \times M)$ waarbij E = Effectiviteit, K = Kwaliteit, A = Advies en M = Management)

Uit deze formule blijkt dat een inhoudelijk goed advies alleen niet voldoende is. Hiervoor is ook acceptatie nodig. Op welke manier kun je als juridisch adviseur acceptatie tot stand brengen? Hanna Nathans⁸ behandelt in haar boek 'Adviseren als tweede beroep – resultaat bereiken als adviseur' een aantal strategieën waarmee kan worden bewerkstelligd dat een advies geaccepteerd wordt. Of een advies wordt geaccepteerd, is afhankelijk van de persoon van de adviseur, zijn omgang met degenen die worden geadviseerd ('de klant'), de inhoud van het advies en de organisatie.

Hou bij het implementeren van juridische kwaliteit ook rekening met differentiatie in de toepassing. Zie de tips die Van Staveren⁹ doet in het kader van risicogestuurd werken. Van Staveren verwijst voor de toepassing van risicogestuurd werken naar het feit dat een organisatie bestaat uit verschillende verzamelingen personen. Die groepen omarmen de verandering in een verschillend tempo.

Van Staveren onderscheidt de vijf volgende groepen toepassers:

1. De pioniers
2. De vroege vogels
3. De vroege volgers
4. De late volgers
5. De achterblijvers

Het kennen van deze groepen in de organisatie is nodig om een gerichte implementatie van juridische kwaliteitszorg te realiseren.



Nadenkertje:

- Hoeveel procent van je tijd besteed jij aan het managen van je advies?
- Besteed geen tijd aan het creëren van draagvlak. Zorg voor acceptatie.

13. Managen van verwachtingen

Bij elke verandering in een organisatie, dus ook de implementatie van juridische kwaliteitszorgonderdelen, is het verwachtingspatroon van de betrokkenen cruciaal. Wanneer de opgeleverde producten en diensten niet voldoen aan de verwachting dan is het een slechte oplevering. Ook al voldoen deze aan de vooraf opgestelde eisen. De verwachting is anders, dus voldoet het niet. Dit is te managen door de verwachting van de betrokken partijen bewust in de richting van de verandering te leiden door te communiceren over juridische kwaliteit en het uit te dragen.

Bij het managen van de verwachtingen moeten de volgende aspecten niet over het hoofd worden gezien¹⁰:

- In veel organisaties is het noodzakelijk expliciet aan te geven, dat implementatie van juridische kwaliteitszorg niet betekent dat er een 'legal firewall' wordt opgericht. Een structurele vorm van risicomanagement betekent namelijk niet dat alle besluitvorming, contracten en handelingen juridisch volledig moeten zijn dichtgetimmerd, met alle bureaucratische rompslomp van dien. Dit vaak opdoemende spookbeeld is goed te voorkomen door vanaf de start te wijzen op het doel van juridische kwaliteitszorg: het tijdig kunnen detecteren van risico's, zodat er uiteindelijk door het bestuur passende keuzes kunnen worden gemaakt. Passend in dit verband kan soms juist betekenen dat men bewust een risico wil nemen.
- Een andere angst moet ook niet worden onderschat, namelijk dat de juridische kwaliteit er in feite alleen maar op gericht is om, net als vroeger, veel juristen in dienst te nemen. Het is daarom goed te benadrukken dat implementatie voornamelijk met de bestaande capaciteit zal plaatsvinden, onder andere door (bij-)scholing van

het niet-juridisch personeel, en dat alleen in het uiterste geval of met een aantoonbaar tekort (extra) juristen worden aangetrokken. Het is ook goed om tijdig aan te geven dat dit mogelijk niet geldt voor de invulling van de juridisch controlfunctie.

- De implementatie van juridische kwaliteitszorg is, anders dan vaak wordt gehoopt en uitzonderingen daargelaten, niet in een jaar voltooid. Dikwijls vergt de inhaalslag op dit terrein een meerjarenplanning.
- Bovendien brengen de snelle ontwikkelingen in de diverse rechtsgebieden met zich mee, dat structurele aandacht noodzakelijk zal zijn, ook na het uitvoeren van alle verbeteracties uit het auditrapport. Het is ook raadzaam tijdig te melden dat een en ander kosten met zich meebrengt.
- Het is eveneens verstandig om vanaf het begin te benadrukken dat juridische kwaliteitszorg een gedeelde taak voor het management is. In de praktijk kan een afzonderlijke directeur of sectorhoofd weliswaar verantwoordelijk zijn voor de implementatie van juridische kwaliteitszorg, dit betekent echter niet dat andere managers er niets mee te maken hebben. Integendeel. Uiteindelijk zullen andere MT-leden, bijvoorbeeld in de eigen bijdragen in jaarplannen, jaarverslagen en managementrapportages (maraps, in het eigen opleidingsbeleid, bij de werving van nieuw personeel en bij contractbeheer) te maken krijgen met juridische kwaliteitszorg. Een goed juridisch controller zal, onder andere op deze punten, in ieder geval alle managers bij de les houden.
- Kijk verder dan de juridische context. Doordat de juridische kwaliteit een randvoorwaarde is, wordt de waarde hiervan tevens bepaald door de manier waarop de organisatie cq het management omgaat met risico's en onzekerheden. Steeds

vaker worden nieuwe visies op management ontwikkeld die principes hanteren zoals: de menselijke maat, minder controle, meer vertrouwen, ruimte voor beleid. Stem daarom de principes van juridische kwaliteitszorg af met de sturingsprincipes van de organisatie en de manier waarop het management omgaat met onzekerheden.



Nadenkertje:

- Bespreek vooraf duidelijk de resultaten en verwachtingen.
- Licht alle betrokken partijen in over welke inspanningen er nodig zijn.
- Communiceer vroeg en vaak.

14. Waarom lukt het soms niet

Er worden binnen een organisatie afspraken gemaakt over het tijdig invoeren van juridisch advies bij majeure projecten. Daarvoor wordt het handboek Projectmatig Werken aangepast en de project- en programmamanagers zijn daarover bijgepraat door de afdeling juridische zaken. En toch gaat het binnen de kortste keren weer zoals vanouds en wordt '5 voor 12' een advies gevraagd over een inmiddels in concept opgestelde samenwerkingsovereenkomst. Hoe komt het toch dat sommige van dit soort verbeteracties niet lukken?

Vaak werken allerlei interventies onvoldoende omdat ze geen rekening houden met de typische werking van de organisatie, die de neiging hebben om immuun te zijn voor veel interventies. Dat komt doordat organisaties zogenaamde systeemeigenschappen hebben. Kort samengevat: 'wat een organisatie niet kent, eet ze niet' en stoot ze in principe af. Omdat iedereen in de organisatie daar (onbewust) aan meedoet (ook de leider), dreigt voor veel verander- en verbetermaatregelen dat ze niet renderen. Is daar iets aan te doen? De kans op succes is in elk geval aanzienlijk te vergroten. Daarvoor is het nodig om je bewust te zijn van hoe organisaties eigenlijk werken¹¹. Als juridisch controller is het dus nodig de organisatie te kennen en daarop te anticiperen.

Binnen iedere organisatie interacteren mensen met elkaar. Die interacties leiden tot dynamieken die niet zomaar willekeurig verlopen, maar volgens bepaalde patronen. Dat lijkt theoretisch, maar is de praktijk van iedere dag. Mensen gedragen zich in organisaties volgens bepaalde codes, die individueel misschien niet bij hen passen, maar die binnen het systeem kennelijk 'normaal' zijn. 'Zo doe je dat hier nu eenmaal', is een

¹¹ *Verborgene orde, Systeemmanagement van organisaties. Paul Huguenin en Harrie van Gestel. ISBN 9789031350834.*

opmerking waaruit dat blijkt. Daarom heeft het ook weinig zin om in een training mensen 'zomaar' nieuwe vaardigheden te leren. Ze zullen deze in de praktijk van hun functie en omgeving niet automatisch toepassen. Training alleen is dan onvoldoende. Omgekeerd kan men aan de MT-tafel wel besluiten om het handboek Projectmatig Werken aan te passen, maar eenmaal in de organisatie zal dit besluit niet zomaar tot gevolg hebben dat men voortaan op tijd juridisch advies vraagt. Zo'n besluit valt – zonder extra inspanningen – ten prooi aan de patronen binnen de organisatie. Als een patroon binnen het systeem vrijblijvendheid in stand houdt, dan zal elke interactie in die vrijblijvende systeemdynamiek terecht komen.

Uit bovenstaande valt op te maken dat veranderingen alleen maar zullen beklijven als de wetmatigheden en gedragspatronen worden beïnvloed. Daarvoor zijn interventies noodzakelijk. Maar welke?

Ten eerste. Als men de werking van een organisatie wil leren kennen, is het van belang waar te nemen hoe het patroon in de dynamiek van een systeem verloopt. Iedereen die onderdeel van een organisatie uitmaakt, kan daar namelijk over vertellen. Een aantal mensen uit de organisatie interviewen kan de dynamiek die daar plaatsvindt verhelderen. De vragen die dan gesteld kunnen worden, zijn:

- Welke verbetertrajecten zijn goed verlopen? Hoe komt dat?
- Wat moet je in jouw organisatie doen om een beslissing te krijgen?
- Hoe weet je dat je een beslissing hebt?
- Wie heeft het nou eigenlijk voor het zeggen in jouw organisatie?
- Waar loop je telkens tegenaan bij een verandertraject? Hoe komt dat?

Maar uiteindelijk is het de uitdaging om als juridisch controller veranderingen in de organisatie door te voeren die resulteren in juridische volwassenheid, weerbaarheid en continuïteit. Om dat te bewerkstelligen heb je meer nodig dan een MT-besluit, een aangepaste AO, een cursus huurrecht of een training Awb. Onderdeel van je plan van aanpak is het managen (Nathans) van je project. Dan gaat het ook over: noodzaak creëren, begrip tonen, welbegrepen interventies doen, gezicht tonen bij juridische kwaliteitszorg, openstaan voor feedback.



Nadenkertje:

- Ken jij de verborgen orde in je organisatie?
- Waarom lukt het bij jou soms wel?

15. Prioriteiten stellen

In veel organisaties worden de activiteiten en taken van de juristen gepland en uitgevoerd zonder realistische afstemming met bestuur en organisatie. Er is dan sprake van een vraaggestuurde taakuitoefening. Daar waar het wel gebeurt, is het een zoektocht omdat het beeld bestaat dat juridische werkzaamheden lastig zijn te plannen.

Toch blijft het vreemd dat in veel organisaties de capaciteit voor het juridisch werk in de lijn en de adviesfunctie een gegeven is. Niet zozeer de impact van de omgeving op de organisatie en de juridische consequenties daarvan hebben invloed. Om hier een omslag te creëren, en het antwoord op de vraag of we de goede dingen doen te vinden, kan portfoliomanagement een oplossing bieden.

Portfoliomanagement is een manier om je jaarplan zodanig op te stellen dat het afgestemd is op de wens van bestuur en organisatie (dus minder intern gericht). Het biedt een mogelijkheid een optimale balans te bereiken tussen het belang van de activiteiten van de juridische functie en het gebruik van de schaarse middelen, rekening houdend met de risico's die de omgevingsfactoren bieden en het bereiken van de strategische doelstellingen van de organisatie. Portfoliomanagement heeft dus te maken met 'de juiste dingen doen' (effectiviteit) en programma- en projectmanagement met 'de dingen juist doen' (efficiëntie).

Onderdeel van portfoliomanagement is de portfolioanalyse. Deze heeft als functie om het portfolio van de juridische functie telkens te laten aansluiten op de beleidsdoelen. Verder is de analyse bedoeld om de inzet van de formatie van de juridische functie af te stemmen op de risico-inschatting en de beleidsdoelen.

Om te bepalen of ideeën/projecten worden opgenomen in het portfolio is een mechanisme met selectie- en toetsingscriteria nodig. Selectie- en toetsingscriteria zijn voornamelijk bedoeld om taakonderdelen in het portfolio op een onafhankelijke manier te toetsen en te kunnen vergelijken. Inzicht in de relatieve behoefte ontstaat door een waardering langs vier kenmerken (op schaal van 1 – 10):

- Levensfasebeleid/regelgeving (nieuw of bestaand)
- Turbulentie omgeving (incl. politiek)
- Kwaliteit organisatie (vanuit meting)
- Complexiteit besturing (keten, meerdere afdelingen)
- Hoe meer punten, hoe meer capaciteit naar rato wordt ingezet.



Nadenkertje:

- Bespreek vooraf duidelijk de resultaten en verwachtingen.
- Licht alle betrokken partijen in over welke inspanningen er nodig zijn.
- Communiceer vroeg en vaak.

16. Wiens portefeuille

Hoewel bestuurders zich meestal meer bezighouden met de hoofdlijnen van het beleid en minder met bedrijfsvoeringsaspecten van de organisatie, is juridische kwaliteitszorg toch een onderwerp voor de bestuurlijke agenda. Wie kent niet de berichtgeving in de media waarbij het bestuur onder vuur ligt als gevolg van besluitvorming die op onvoldoende draagvlak van de bevolking kan rekenen. Deze conflicten zijn extra onaangenaam voor het bestuur als bij de besluitvorming procedurele en/of juridische fouten zijn gemaakt. Imagoverlies en flinke schadeclaims zijn vaak het gevolg. Daarmee is de juridische kwaliteit bestuurlijk gezien relevant. Bestuurders zijn erbij gebaat om zicht te hebben op de vraag of een besluit (juridisch) haalbaar en passend is en of er geen juridische (en daarmee ook vaak financiële) risico's worden gelopen. Het bestuurlijke besluitvormingsproces is vooral gericht op conflictreductie. Juridische kwaliteitszorg kan een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een zorgvuldig besluitvormingsproces, waarbij bezwaren al in een vroegtijdig stadium onderkend worden. Dat maakt bestuurders tot een belangrijke doelgroep bij de invoering van juridische kwaliteitszorg, nog afgezien van het feit dat zij met name beslissen over de voor de invoering van een juridisch kwaliteitszorgtraject benodigde financiële en personele middelen.

Om die reden verdient het aanbeveling om het bestuur een nadrukkelijke rol te geven in het proces van juridische kwaliteitszorg. Zij kunnen zich ook uitdrukkelijk herkennen in de daaraan ten grondslag liggende motieven. Zo kan het bestuur bij de invoering van juridische kwaliteitszorg worden betrokken door het projectplan te presenteren en eventueel te laten vaststellen. In het projectplan kunnen verschillende bestuurlijke mijlpalen worden opgenomen, waarbij het bestuur een rol heeft bij

het vaststellen van de vervolgstappen in het kader van juridische kwaliteitszorg. Wanneer het bestuur zijn commitment uitspreekt aan de invoering van juridische kwaliteitszorg, heeft dat een belangrijke signaalwerking naar de organisatie.

Uiteindelijk is de juridische kwaliteit een verantwoordelijkheid van het management. Vanuit het principe van integraal management zijn de managers ook verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit. Dat gaat dus concreet over de inrichting van de juridische functie, de juridische kwaliteit van de producten en diensten, de juridisch control als onderdeel van control, compliance en risicomanagement.

Het verdient dus aanbeveling om bestuurlijk draagvlak te hebben. Het kan een onderdeel zijn van de bestuurlijke portefeuille 'bedrijfsvoering' of 'bestuurlijke- en juridische zaken'. Daarnaast is het nodig om het thema juridische kwaliteitszorg op managementniveau te benoemen en te verankeren. Dat kan concreet door 'juridische kwaliteit' als aandachtsgebied expliciet aan een MT-lid toe te kennen. Daarmee is de ambtelijk opdrachtgever benoemd.



Nadenkertje:

- Agendeer 'juridische kwaliteit' periodiek (gesprek met bestuurder en directeur van de organisatie).
- Zorg voor een MT-lid die de portefeuille 'juridische kwaliteitszorg' vertegenwoordigt.

17. Taakgebieden juridische kwaliteit

'Waar ben je dan zoal mee bezig als je juridisch controller bent', is de vraag die geregeld gesteld wordt tijdens de trainingsdag Juridische Kwaliteit. Die vraag is niet te beantwoorden met een takenlijstje van de juridisch controller. Het hangt namelijk sterk af van de omvang van de organisatie, de stand van de kwaliteitsontwikkeling en last but not least, de omgeving waarin je als organisatie functioneert. Bij de minder omvangrijke organisaties zal de formatieruimte voor de controlfunctie beperkt zijn en zal die vaak gecombineerd uitgevoerd moeten worden met de juridisch adviesfunctie. Dan heb je als jurist twee petten om te dragen. Soms komt het voor dat een jurist bij een gemeente naast de juridisch advies- en controlfunctie ook nog deels secretaris is van de commissie bezwaarschriften. Er is dan zelfs sprake van drie petten om te dragen.

Rekening houdend met bovenstaande benoemen we hier de volgende taakgebieden van de juridisch controller c.q. juridisch kwaliteitsmedewerker.

Vorm geven aan het systeem van juridische kwaliteit

- Inrichten juridische functie
 - o De diverse rollen helder maken (verschil tussen lijn, advies- en controlfunctie)
- Een normenkader waarin de juridische normen voor de organisatie staan omschreven
- Signaleringsfunctie naar bestuur en management
- Risicobeheersing waar ook aandacht is voor het juridische element
- Procesbeheersing in de vorm van een administratieve organisatie en processen

Kaderstelling (in de vorm van afspraken, werkwijzen, checklists, et cetera). Bijvoorbeeld:

- Samenwerking
 - o Regel dat de juridische kwaliteit bij de ketenpartners op orde is
 - Nota verbonden partijen
 - Kwaliteitsprotocol verbonden aan de gemeenschappelijke regeling
 - Jaarlijks moment van begroting/beleid/bedrijfsvoering
 - Subsidievoorwaarden en/of formuleren van KPI's
- Integriteit
 - o Monitor in afstemming met de griffier (gemeenteraad) en P&O (bestuur en organisatie) de afspraken en de toepassing daarvan
- Bestuurlijke omgang met risico's
 - o Reageer op de risico-regelreflex. Wees alert op de omgang met risico's en verantwoordelijkheden¹²
- Digitalisering, data en privacy
 - o Stel richtlijn op voor gebruik data en vastleggen/registeren digitaal verkeer
 - o Wees sparringpartner op gebied van technologische ontwikkeling op data en informatie¹³
- Burgerparticipatie
 - o Formuleer een richtlijn risicobeheer (bijvoorbeeld het model van de 3 risico-categorieën¹⁴) om initiatieven te informeren en richting te geven
- Wet en regelgeving (coördinatie wet- en regelgeving)
 - o Maak een wetgevingskalender (gebruik o.a. de kalender van de VNG)

¹² *Handreiking Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden. Ministerie BZK.*

¹³ *Exponentiële organisaties. Salim Ismail en Yuri van Geest. ISBN 9789047008330.*

¹⁴ *'Regel die burgerinitiatieven'. Eindadvies Burgerinitiatieven en aansprakelijkheid, 2013.*

- o Rapportage aan management/directie inzake de impact van nieuwe wetgeving op de organisatie
- o Monitor de afspraken in de organisatie over de implementatie van nieuwe wetgeving
- o Maak afspraken over de juridische vormgeving van regels en beleid
- o Wees betrokken op initiatieven van deregulering.

Juridisch adviseur/second opinion

- Juridisch control kijkt verder dan het dossierniveau. Vanuit die positie geef je een advies of een second opinion op een juridisch advies
- Projectgroep: samen optrekken met de financial controller (groeien naar business control).

Besluitvorming

- Wees betrokken op het besluitvormingsproces en de inbedding van het juridisch advies
- Heb een mening bij de digitalisering van het besluitvormingsproces. Bijvoorbeeld over de wijze van integraal adviseren
- Lid agendacommissie/toetsingsclub bestuur.

Auditing en Interne Controle

- Werk samen met (concern)control
- Stem voor wat betreft de auditthema's af met de controller (controlplan en interne controle) en de griffier (rekenkamercommissie)
- Formuleer de juridische kwaliteitsnormen/criteria voor de organisatie.

Aantal specifieke taken:

Contractmanagement

- Zorg dat in de diverse fasen van het contracteren de kwaliteit aanwezig is bij:
 - o Tot stand komen van contracten
 - o Registreren van contracten
 - o Beheer van contracten
- Tip: beleg deze functie bij inkoop: organiseer de registratie van contracten en ondersteun het met automatisering; zet stagiaires in bij het vinden en feitelijk registreren van contracten
- Wat doe je zelf:
 - o bepaal op basis van een risico-inschatting omvang en reikwijdte van het contractmanagement. Welke contracten vallen er onder en welke niet?
 - o Maak een leidraad voor het opstellen van contracten
 - o Maak de algemene voorwaarden, huurvoorwaarden, et cetera bekend (eventueel op intranet en internet)
 - o Bepaal voor welke contracten een juridische check nodig is.

Kennis

- Organiseren van juridische kennis
 - o Zelf verzorgen van trainingen, workshops en coaching
 - o Plannen en inhuren van kennis (in overleg met HRM)
 - o Juridisch platform intranet (in overleg met ICT)
- Maak de afspraak dat informatie uit cursussen die gevolgd zijn, gedeeld wordt in een korte presentatie tijdens afdelingsoverleg
- Maak bij de inzet van de huisadvocaat (aanbestedingstraject) afspraken over het verzorgen van trainingen (kennisoverdracht).

Aanspreekpunt advocaat/extern juridisch adviseur

- Check op inhoudelijke kwaliteit en relatie naar interne behoefte aan juridische kennis
- Budgetbeheer.

Vakoverleg

- Organiseer een structurele vorm van intern overleg rond de thema's van juridische kwaliteit. Denk aan:
 - o Inzicht hebben in elkaars juridische documentatie
 - o Inzicht hebben in elkaars opleidingsbehoefte
 - o Afstemming bij de implementatie van juridische opleidingen
 - o Terugkoppelingen van juridische ervaringen (commissie en rechtbank)
 - o Uitwisselen van externe juridische adviezen
 - o Uitwisselen van nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie.

Invullen leereffect

- Periodiek evalueren klachten, bezwaarschriften en beroepen
- Evaluatie claims naar aanleiding van jaarverslag verzekeraar.



adviseurs

VIA Adviseurs
www.via-adviseurs.nl
Vlasstraat 4
4311 CR Bruinisse
0653846904