

ONDERZOEKSRAPPORT

Verkenning Juridische kwaliteitszorg

april 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT

Verkenning
Juridische kwaliteitszorg

april 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Bevindingen	7
2.1	De start van de juridische kwaliteitszorg	7
2.2	Doelen	9
2.3	Verantwoordelijkheden	10
2.4	Instrumenten	12
2.5	Resultaten	17
2.6	Concernbrede ontwikkelingen	21
3	Analyse	27
3.1	Doelstellingen	27
3.2	Verantwoordelijkheden	27
3.3	Instrumenten	28
3.4	Resultaten	29
3.5	Concernbrede ontwikkelingen	30
3.6	Tot slot	30
	Bijlage I - Geraadpleegde documenten en personen	31

1 Inleiding

Op 24 mei 2000 start de gemeente Amsterdam het pilotproject *juridische kwaliteitszorg Amsterdam* als antwoord op de eisen die de steeds complexer wordende samenleving stelt aan de juridische kwaliteit van het overheidshandelen.¹ Aan de pilot nemen zes gemeentelijke onderdelen op vrijwillige basis deel. Anderhalf jaar later (november 2001) is de pilot afgerond en verschijnt er een eindrapportage. Hierin wordt de pilot geëvalueerd en wordt er nadere invulling gegeven aan de juridische kwaliteitszorg. In de eindrapportage *Project juridische kwaliteitszorg Amsterdam* is beschreven welke rollen de directie Juridische Zaken (JZ) moet vervullen.²

Op 13 februari 2002 besluit de gemeenteraad van Amsterdam het juridisch kwaliteitszorgsysteem in te voeren voor de gehele gemeentelijke organisatie.³ Dat systeem is een verzameling van samenhangende kaders en richtlijnen waarmee de juridische risico's die een organisatie loopt, zichtbaar en beheersbaar worden gemaakt. De kwaliteit en eenheid van de producten en diensten moeten daardoor gewaarborgd worden.⁴ Per 1 januari 2002 wordt de centrale juridische controlfunctie belegd bij JZ.⁵ JZ krijgt een faciliterende en coördinerende rol, terwijl diensten verantwoordelijk worden voor de juridische kwaliteit(zorg) in hun eigen organisatie.⁶

Uit de nota *Visie op Control* (2011) blijkt dat de gemeente de juridische kwaliteitszorg anders wil gaan inrichten. De nieuwe inrichting moet aansluiten bij de Bestuursdienst nieuwe stijl, die zich meer gaat richten op haar kerntaken en meer in samenhang gaat opereren.

De rekenkamer wil met deze verkenning nagaan hoe de centrale stad sinds 2002 invulling heeft gegeven aan de juridische kwaliteitszorg. De vraag bij een verkenning is altijd of nader onderzoek zinvol is. De onderzoeksvraag is met andere woorden:

In hoeverre is er aanleiding om diepgaander onderzoek te doen naar de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Amsterdam?

Aanpak

Aangezien JZ een faciliterende en coördinerende rol heeft ten aanzien van de juridische kwaliteitszorg, is ervoor gekozen om het onderzoek uit te voeren bij de centrale stad. Het accent ligt bij deze verkenning bij de doelen die de gemeente nastreeft en in hoeverre zij erin slaagt om voldoende grip te houden op de juridische risico's. Het onder-

¹ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.14; zie bijvoorbeeld ook Oerlemans, L.M.P. (2003). Moeizame weg naar juridische kwaliteitszorg in de controlling, B&G februari 2003, p.3.

² Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.29.

³ Raadsbesluit 13 februari 2002, punt C1.

⁴ Raadsbesluit gemeente Amsterdam, 24-5-2000.

⁵ Raadsbesluit gemeente Amsterdam 31 januari 2002; Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.29.

⁶ Raadsbesluit gemeente Amsterdam, 24-5-2000.

zoek is verricht door middel van documentanalyse, één gesprek met twee medewerkers van JZ (de directeur en een juridisch adviseur), een gesprek met de kwartiermaker van de toekomstige cluster Bedrijfsvoering en ten slotte aanvullende vragen (per mail) aan JZ en de Directie Middelen en Control (DMC).

Wijziging onderzoekstitel

In het onderzoeksprogramma is deze verkenning aangekondigd als de verkenning *juridische control*. Tijdens deze verkenning is gebleken dat een door het gemeentebestuur gedragen definitie van het begrip *juridische control* ontbreekt. Het begrip *juridische kwaliteitszorg* is zowel bij het gemeentebestuur als bij de ambtelijke organisatie bekend. Zo leggen directeurs van diensten jaarlijks in de bedrijfsvoeringverklaring (BVV) verantwoording af over vijf deelaspecten van de juridische kwaliteitszorg. Om een discussie over definities te voorkomen hebben we daarom de verkenning gericht op de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente.

2 Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat informatie over juridische kwaliteitszorg en gaat in op de volgende onderwerpen: de doelen die de gemeente nastreeft met juridische kwaliteitszorg, op welke wijze verantwoordelijkheden zijn ingevuld ten aanzien van de juridische kwaliteitszorg, de instrumenten die worden ingezet, de resultaten die behaald zijn en ten slotte de toekomstige inrichting van de juridische functie en de gevolgen daarvan voor de juridische kwaliteitszorg.

2.1 De start van de juridische kwaliteitszorg

De gemeenteraad van Amsterdam geeft in mei 2000 aan het college de opdracht een pilot juridische kwaliteitszorg te starten. De redenen daarvoor zijn de veranderingen in de samenleving, ontwikkelingen in de wetgeving en steeds hogere zorgvuldigheidseisen die worden gesteld aan overheidshandelen. Voor de gemeente Amsterdam was er nog een noodzaak. Juristen werden laat bij beslissingen betrokken waardoor het risico bestond dat de juridische kwaliteit van het handelen van de verschillende gemeentelijke onderdelen niet eenduidig was.⁷

In het raadsbesluit uit 2000 wordt duidelijk gemaakt dat de gemeenteraad met de juridische kwaliteitszorg beoogt risico's te beperken door het bevorderen van zorgvuldige besluitvormingsprocedures en daarnaast de eenheid en de kwaliteit van de producten en diensten van de gemeentelijke onderdelen wil waarborgen.⁸ Dit moet uiteindelijk leiden tot de volgende resultaten:

1. een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven
2. op termijn een vermindering van de kosten van de juridische bijstand.⁹

Het pilotproject wordt in november 2001 afgesloten met een eindrapportage. Juridische kwaliteit wordt in het eindrapport als volgt gedefinieerd:

Juridische
kwaliteit

Juridische kwaliteit is de afspraak die alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie van Amsterdam met elkaar hebben gemaakt om er voor zorg te dragen dat, binnen het bestaande systeem van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, hun processen, producten en diensten voldoen aan en/of tot stand gekomen zijn volgens de gezamenlijk vastgestelde juridisch relevante criteria, die zijn gebaseerd op wet- en regelgeving.¹⁰

In het eindrapport wordt het traject van juridische kwaliteitszorg op de volgende manier verwoord:

Juridische kwaliteitszorg vereist volgens de eindrapportage dat er in elke organisatie een systeem bestaat dat er voor zorgt dat alle wet- en regelgeving die van toepassing is op de organisatie, telkens opnieuw, in kaart wordt gebracht. Vervolgens dient op het hoogste niveau expliciet besloten te worden of en zo ja in welke mate men zich aan die regels wilt houden. Tot slot dient er

⁷ Raadsbesluit 24-05-2000, p.6.

⁸ Raadsbesluit 24-05-2000, p.2.

⁹ Raadsbesluit 24-05-2000, p.2.

¹⁰ Rapportage Project Juridische Kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.4.

*een systeem te zijn dat ervoor zorg draagt dat iedereen in de organisatie exact weet wat de betekenis is van die keuzen voor zijn dagelijks doen en laten.*¹¹

Juridische
kwaliteitszorg

En wordt vervolgens in het eindrapport als volgt gedefinieerd:

*Het systeem dat er voor zorgt dat de gemeente zich ook aan die afspraak van juridische kwaliteit kan houden. Dat betekent de hele set aan afspraken, besluiten, structuren, mensen, taken, conventies gericht op het permanent monitoren, duiden, verbeteren en verankeren van de juridische kwaliteit van processen en producten.*¹²

In de rapportage wordt ook aandacht besteed aan het cyclische karakter van juridische kwaliteitszorg. De controltaak in dit cyclische systeem richt zich op het beheersen van de kwaliteit.¹³ Het cyclische karakter kan in vier stadia worden onderverdeeld, waarbij elk stadium uit één of meerdere stappen bestaat (zie figuur 2.1):

1. Normering ante control (=ordenende juridische functie)
 - a. formuleren van algemene concernnormen op voordracht van JZ en het Juridisch Controllersoverleg Amsterdam (JCA) die gelden als minimumeisen.¹⁴ Deze normen worden vastgesteld door het bestuur. Tijdens het pilotproject zijn er zeven concernnormen vastgesteld¹⁵;
 - b. deze concernnormen worden centraal geconcretiseerd in kaders die toepasbaar zijn op ieder primair proces;
 - c. vertaling van concernnormen en -kaders in specifieke, op de betreffende organisatie gerichte juridische kwaliteitscriteria.
2. Toetsing/legal audit
 - a. diensten, bedrijven en stadsdelen toetsen de zelf omschreven kwaliteitscriteria aan de praktijk.
3. Uitvoering juridische kwaliteitszorg
 - a. naar aanleiding van de aanbevelingen uit de legal audit een juridisch kwaliteitsplan opstellen;
 - b. implementatie van het juridische kwaliteitsplan.
4. Rapportage toetsing ex post (=toetsing van de praktijk aan de gemaakte afspraken)
 - a. periodieke rapportage vanuit de diensten aan het bestuur ten aanzien van de stand van zaken over de uitvoering van de kwaliteitsplannen;
 - b. evaluatie van de normen met betrekking tot de gehele organisatie op basis van de jaarlijkse rapportages in combinatie met de post control taak. Dit zal leiden tot nieuwe door het bestuur vast te stellen normen. Deze normen worden afgestemd tussen het concern, JCA en de diensten.¹⁶

¹¹ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.14.

¹² Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.15.

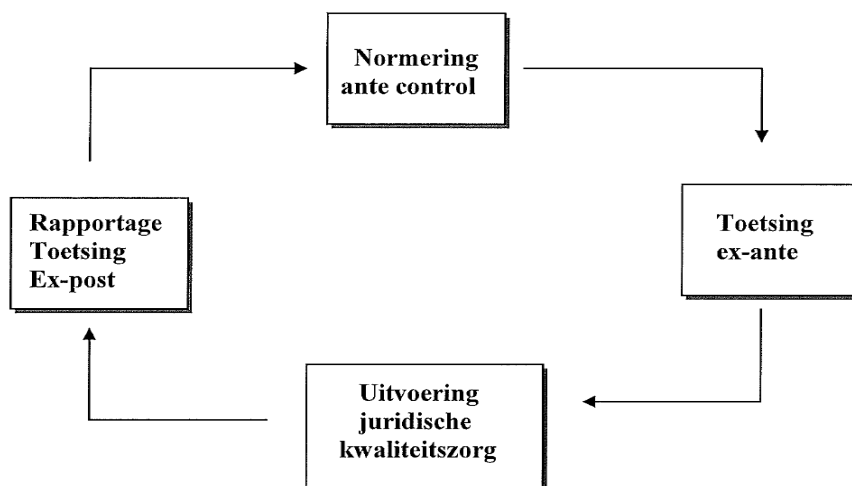
¹³ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.16.

¹⁴ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.6.

¹⁵ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.6, 16-18.

¹⁶ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.18.

Figuur 2.1: Het cyclische karakter van het juridisch kwaliteitssysteem



Bron: Ontleend aan Rapportage project juridische kwaliteitssorg Amsterdam, 25 november 2001, p.17

De eindrapportage van het pilotproject leidt in februari 2002 tot een raadsbesluit.¹⁷ Hiermee wordt kennis genomen van de eindrapportage van de pilot en ingestemd met de invoering van een cyclisch systeem van juridische kwaliteitssorg, zoals dat in figuur 2.1 is geschetst.

2.2 Doelen

De doelstellingen uit het raadsbesluit van 2000 - risico's beperken door het bevorderen van zorgvuldige besluitvormingsprocedures en de eenheid en de kwaliteit van de producten en diensten van de gemeentelijke onderdelen waarborgen - komen niet terug in het raadsbesluit uit 2002. In de eindrapportage van het pilotproject zijn de doelstelling wel vertaald in zeven doelen. Sindsdien zijn de doelen niet gewijzigd en JZ geeft aan deze doelen ook in 2013 na te streven.¹⁸

De doelen zijn:

- legitimering van bestuur naar burger;
- vergroten van houdbaarheid van beleid;
- beheersen van risico's;
- voorkomen van onnodige schade;
- vergroten van betrouwbaarheid van de overheid;
- verminderen van kosten;
- benutten van kansen.¹⁹

¹⁷ Raadsbesluit 13 februari 2002, p.1.

¹⁸ Interview JZ, 13 april 2013.

¹⁹ Rapportage Project Juridische Kwaliteitssorg Amsterdam, Amsterdam, 25 november 2001, p.15.

2.3 Verantwoordelijkheden

Uit het raadsbesluit uit 2002 kan worden opgemaakt dat zowel JZ als de diensten verantwoordelijkheid dragen voor de juridische kwaliteitszorg.

JZ krijgt in het raadsbesluit uit 2002 een faciliterende en coördinerende taak. Zo is JZ verantwoordelijk voor de voordracht van de concernnormen en kaders, het expliciet maken van de juridische controlfunctie bij de verschillende gemeentelijke onderdelen, oprichting van Juridische Controlleroverleg Amsterdam en het inventariseren en faseren van legal audits.²⁰

In de periode 2002 tot 2010 heeft JZ drie hoofdtaken:

- de *controltaak* richt zich op het definiëren en beheersen van de juridische kwaliteit en valt uiteen in de *ante control* en *post control*:
 - o *ante control*: het jaarlijks definiëren van (minimale) normen en kaders voor juridische kwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn: initiëren en (laten) vaststellen juridische concernnormen en kaders, coördinatie van wetgeving en coördinatie Juridisch Controlleroverleg Amsterdam, hoofden JZ overleg, JZ raad, ontwikkelen standaarden, checklists en protocollen ten behoeve van diensten en stadsdelen;
 - o *post control*: de praktijk toetsen aan de bij ante control vastgestelde norm van juridische kwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn: periodieke toetsing primaire proces diensten, screening stukken B&W; centraal jaarverslag juridische kwaliteitszorg, centraal jaarverslag bezwaar en beroep, advisering juridische paragraaf jaarverslag stadsdelen;
- de *adviestaak* richt zich op het leveren van hoogwaardig advies waarop diensten een beroep kunnen doen. Voorbeelden hiervan zijn: advisering van het bestuur, in het bijzonder de burgemeester als portefeuillehouder, advisering van de ambtelijke top, inclusief de gemeentesecretaris en monitoring/ advisering in het kader van (risico-volle) dienstprojecten en -producten met een concernbelang in opdracht van het bestuur;²¹
- de *uitvoerende taak*: het primaire proces van JZ. Voorbeelden zijn: het voeren van bezwaar- en beroepprocedures, procesvertegenwoordiging en beheer mandaatregister.²²

Met het uitvoeren van de eerste twee taken geeft JZ volgens de rekenkamer invulling aan de juridische kwaliteitszorg. De verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit is in 2002 zowel decentraal als centraal belegd. Aangezien er sprake is van een duidelijk gedeeld belang leidde de faciliterende en coördinerende rol van JZ tijdens de pilot nauwelijks tot een bevoegdheidsdiscussie.²³

²⁰ Raadsbesluit 13 februari 2002, p.1; Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.32.

²¹ Tot 1 januari 2012 behoorde ook juridische voorlichting en de juridische helpdesk tot de adviestaken.

²² Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p. 16, 28.29-30.

²³ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.6.

De verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen zijn in hun organisatie verantwoordelijk voor:

- een kwalitatieve en kwantitatief adequate juridische functie;
- een duidelijke plaats voor de juridische functie;
- een gestandaardiseerd risicocomponent in de besluitvormingsprocessen;
- adequate verordeningen en mandaatregelingen;
- overeenkomsten komen tot stand en worden beheerd via een adequate systematiek;
- afspraken met zowel derden als individuele medewerkers worden adequaat vastgelegd en gearhiveerd.²⁴

In 2002 was het de wens van de raad dat de centrale juridische controlfunctie formeel werd belegd bij de directie Juridische Zaken²⁵ en dat bij de inrichting van het systeem van juridische kwaliteitszorg de autonomie van gemeentelijke onderdelen behouden moest blijven. Hierbij kreeg JZ een faciliterende en coördinerende rol²⁶ Deze rol valt ook op te maken uit het functieprofiel van de directeur JZ uit 2007 waarin staat dat de directeur verantwoordelijk is voor de juridische control. De term 'juridische control' is niet beschreven in het profiel, maar in een toelichtende zin wordt wel aangegeven welke afspraken en initiatieven de directie JZ de afgelopen jaren heeft ondernomen op dit gebied.²⁷ De directeur JZ legt deze verantwoordelijkheid uit in de zin dat JZ een overkoepelende verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van de juridische functie als geheel.²⁸ Deze opvatting van de verantwoordelijkheid van JZ is echter niet terug te vinden in de originele raadsbesluiten.

In de *Visie op Control* (2010) zijn de postcontrooltaken en de adviserende taken samengevoegd in de *ex post controoltaken* (kadertoetsend).²⁹ Deze taken zijn erop gericht resultaten van de normstelling en maatregelen te evalueren voor het bestuur, de juridische kwaliteit van producten en diensten te verbeteren en het college te behoeden voor valkuilen.³⁰ De samenvoeging tussen post control- en adviestaken worden door JZ als natuurlijk ervaren. De advies- en de trekkersrol van JZ in strategische, gevoelige of gecompliceerde dossiers en projecten, bieden een sterke basis om aan de voorkant risico's te signaleren en te ondervangen bij diensten, bedrijven en stadsdelen, aldus JZ.³¹ Daarbij worden concrete juridische problemen ervaren als een goede graadmeter voor onderliggende systeemfouten en leiden tot meer urgentie om iets aan deze problemen te doen.³²

²⁴ Raadsbesluit 13 februari 2002, p.4.

²⁵ Raadsbesluit 13 februari 2002, p.2.

²⁶ Raadsbesluit, 24 mei - 2000, p.3.

²⁷ Functieprofiel directeur JZ, december 2007, p.4-5.

²⁸ Interview JZ, 9 april 2013 en reactie op Nota van Bevindingen, 31 januari 2014.

²⁹ *Visie op Control*, 2011, p. 45.

³⁰ *Visie op Control*, 2011, p. 45.

³¹ Reactie op Nota van Bevindingen, 31 januari 2014.

³² Reactie op Nota van Bevindingen, 31 januari 2014.

Vanaf 2010 is JZ in de ex ante controltaak (kaderstellend) ook verantwoordelijk voor het inventariseren van de juridische risico's en het onderhouden van het meetinstrumentarium ten behoeve van de P&C cyclus.³³ Bij de ex ante taken komt de vraag aan de orde wat de kwaliteit van de diensten en producten van de gemeente zou moeten zijn ten opzicht van de oorspronkelijke gestelde doelen en worden kaders en criteria aangegeven of maatregelen genomen om juridische risico's tijdig in beeld te brengen en beheersbaar te maken.³⁴

Met de *Visie op Control* zijn de taken die gericht zijn op het permanent verbeteren van het juridische kwaliteitssysteem minder geëxpliciteerd. Niet langer staat beschreven dat de directie JZ jaarlijks normen definieert en deze concretiseert in gemeentelijke kaders.³⁵ Ook de evaluatie van het juridische kwaliteitssysteem en de kwaliteitscriteria, en het formuleren van nieuwe kwaliteitscriteria of bijstelling van bestaande normen blijft onderbelicht.³⁶

Ook in 2013 zijn de verantwoordelijkheden voor de juridische kwaliteitszorg zowel decentraal en centraal belegd. Volgens het principe van integraal management behoort de juridische kwaliteit van de producten en diensten tot de verantwoordelijkheid van het management van het organisatieonderdeel.³⁷

2.4 Instrumenten

Om de juridische kwaliteitszorg te realiseren kunnen door verschillende organisatieonderdelen verschillende instrumenten worden ingezet. Sinds het raadsbesluit uit 2002 is een groot arsenaal van instrumenten ingezet, door zowel JZ als de diensten.

2.4.1 Instrumenten directie Juridische Zaken

De directie Juridische Zaken heeft verschillende instrumenten ingezet voor de realisatie van haar controltaken. Tabel 2.1 geeft een overzicht van deze instrumenten.

³³ *Visie op Control*, 2011, p. 45.

³⁴ *Visie op Control*, 2011, p. 45.

³⁵ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.28

³⁶ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.28

³⁷ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.26

Tabel 2.1: Instrumentarium JZ³⁸

Instrument	Omschrijving
Juridische Zaken Raad, Hoofdenoverleg Juridische Zaken, Juridisch Controlleroverleg Amsterdam (JCA), Juristen overleg Stadsdelen (JOS) en Juridische Programmagroep Ruimtelijke Sector (JUP/RS) ³⁹	Overlegorganen tussen juristen van binnen en buiten de gemeente Amsterdam ten behoeve van intensiveren van juridische kennis.
Handreikingen op specifieke onderwerpen, zoals aanbesteding	JZ heeft verschillende tools ontwikkelt die ertoe bijdragen dat de gemeente Amsterdam op dezelfde, juridisch juiste, wijze processen doorloopt. ⁴⁰
Integrale Meting bedrijfsvoering (IMB) ⁴¹	Toetsing van de feitelijke situatie bij diensten door middel van audit.
Toetsen bedrijfsvoering verklaring (BVV) en Resultaatafspraken Directeur (RAD)	Dienstdirecteuren leggen in zowel de BVV als de RAD verantwoording af over de juridische kwaliteitszorg. JZ toetst deze instrumenten.
Project Advies Team (PAT)	Indien het college een project als risicovol aanwijst, wordt er een adviesteam benoemd waarin JZ zitting neemt.
Doorlichten van de juridische taakuitoefening bij individuele diensten	Indien signalen komen uit de BVV en RAD alsmede <i>op verzoek</i> licht JZ de vormgeving van de juridische functie en daarbinnen de juridische kwaliteitszorg bij bepaalde diensten door. Hierbij worden afspraken gemaakt over mogelijke verbeteringen en wordt een implementatietraject afgesproken. JZ heeft bij DIVV (2012) en bij EZ (2013) de organisatie doorgelicht. ⁴²
Juridische Genootschap Gemeente Amsterdam (JURGGA), G4	Bijeenkomsten waarbij kennis wordt gedeeld tussen juristen van de gemeente Amsterdam. JURGGA is niet exclusief voor juristen.
Inhoudelijke coördinatie Juridisch Opleidingsprogramma Stadsdelen (JOPS)	Stadsdelen financieren JOPS maar coördinatie is belegd bij JZ.

³⁸ Dit overzicht is gebaseerd op het overzicht aan taken en werkzaamheden dat de rekenkamer ontving op 25 april 2013, de website van JZ (Zie <http://intranet.amsterdam.nl/jkz/organisatie/juridische/>) en de notitie Rekenkamerverkenning juridische control, 12-3-2013. Voor de overzichtelijkheid zijn sommige taken samengevoegd.

³⁹ Zie <http://intranet.amsterdam.nl/jkz/organisatie/juridische/>

⁴⁰ Voorbeelden hiervan zijn de notitie 'Tien wegen naar innovatiever aanbestedingsbeleid en professioneler opdrachtgeverschap', 22 februari 2013; checklist procederen, datum onbekend; Beslisboomregelgeving, 18 februari 2008.

⁴¹ Dit instrument is per 1 januari 2012 stopgezet, zie Notitie rekenkamerverkenning juridische control, 2 maart 2013.

⁴² EZ is op 6 februari 2013 doorgelicht waarbij acht risico's en knelpunten werden gesignaleerd, DIVV is op 13 februari 2012 doorgelicht. Daarbij werden eveneens enkele knelpunten gesignaleerd.

Instrument	Omschrijving
Advisering (in brede zin)	JZ adviseert het college, de burgemeester en de raad in strategische, gevoelige en/of gecompliceerde dossiers, advisering aan concern over horizontale onderwerpen en conceptwetgeving en advisering aan gemeente-onderdelen omtrent de vormgeving van de juridische kwaliteitszorg. Zo heeft JZ in juni 2013 de commissie AZ geadviseerd over de nieuwe aanbesteding-wetgeving en notitie <i>Tien wegen naar een innovatiever aanbestedingsbeleid en professioneler opdrachtgeverschap</i> . ⁴³
Advisering over (concept)wetgeving en het opstellen en beheren van centraal stedelijke wetgeving	Zoals de APV, Verordening op de stadsdelen, verordening op het burgerinitiatief het referendum.

Onderdeel van een juridisch kwaliteitszorgsysteem is de juridische kwaliteit van producten en processen monitoren, duiden, verbeteren en verankeren. Met de oprichting van het Juridisch Controlleroverleg Amsterdam heeft JZ een instrument ingesteld dat belangrijk is voor de juridische kwaliteitszorg. Dit overleg wordt gecoördineerd door de centrale juridische controller en alle juridische controllers en medewerkers betrokken bij juridische kwaliteitszorg nemen er aan deel.⁴⁴ Samen leren ze van elkaar, monitoren ze de (juridische) omgeving van Amsterdam, dragen ze kennis over en leveren ze input voor het permanent verbeteren en verankeren van de juridische kwaliteit.⁴⁵ In dit overleg worden daarnaast de normen en kaders vastgesteld en heroverwogen.⁴⁶ Sinds 2011 vindt het signaleren van (nieuwe) juridische ontwikkelingen en het (doen) ontwikkelen van een gezamenlijke of eenduidige aanpak van gemeentebrede of specialistische juridische vraagstukken plaats via de JZ-raad en het hoofdenoverleg JZ. Recente voorbeelden van een gezamenlijke aanpak zijn de richtlijnen voor de uniforme aanpak van de WOB en de Visie op Bezwaar.⁴⁷

Via de Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB) zijn sinds 2005 audits uitgevoerd. Deze audits zijn bedoeld om inzicht te krijgen in de risico's van een dienst op het gebied van onder meer financiën, personeel en communicatie. De IMB-rapportages boden (de toenmalige) directies Concernfinanciën, Concernorganisatie, Communicatie en JZ de mogelijkheid om eens per vier jaar te toetsen in hoeverre de feitelijke situatie in een dienst correspondeert met de vastgestelde concernnormen en de afgegeven Bedrijfsvoeringverklaring (BVV).⁴⁸ De toetsing gebeurt door middel van het voeren van gesprekken en dossieronderzoek.⁴⁹ In het najaar van 2011 besluit de directeur van de

⁴³ Agenda Commissie AZ, 24-06-2013.

⁴⁴ <http://intranet.amsterdam.nl/jkz/organisatie/juridische/>

⁴⁵ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p 5-6.

⁴⁶ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.19.

⁴⁷ Directie Juridische Zaken, *Uitgangspunten behandeling verzoek op grond van de Wob*, 24 september 2012 en Directie Juridische Zaken, *Visie op bezwaaraanpak n.a.v. het voorstel van mw. Sahin*, 27 januari 2014.

⁴⁸ MT bestuursdienst, *Stopzetten uitvoering IMB's en vereenvoudigen BVV bij de begroting 2012*, 8 september 2011, p.1.

⁴⁹ Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.21.

Bestuursdienst, in overleg met het managementteam, om de IMB per 1 januari 2012 af te schaffen. De vrijgekomen capaciteit wordt ingezet voor de implementatie van de *Visie op Control*.⁵⁰ Door het afschaffen van de IMB wordt er niet meer voldaan aan een belangrijk onderdeel van de juridische kwaliteitszorg, namelijk het toetsen van de praktijk aan de gemaakte afspraken. Hierdoor wordt de evaluatie en het bijstellen van de juridische kwaliteitszorg bemoeilijkt. Om het wegvallen van de IMB op te vangen is de BVV een gesloten karakter gegeven waarbij gemeentelijke onderdelen moeten aangeven of ze wel of niet aan de concernnormen voldoen via het principe *comply or explain*.

Momenteel kan JZ via toetsing van de BVV en de Resultaat afspraken directeur (RAD) inzicht krijgen in de juridische kwaliteit van de diensten. Omdat JZ echter alleen de RAD toetst⁵¹ (en zo niet volledig zicht heeft op de feitelijke situatie bij de dienst) is het voor JZ lastig om de dienst te faciliteren in het duiden, verbeteren en verankeren van de juridische kwaliteit. Hoewel JZ de BVV niet inhoudelijk toetst, worden de BVV's van de diensten wel geïnventariseerd om de resultaten van de BVV's in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening gemeente Amsterdam op te nemen. Ook stelt JZ in samenwerking met DMC een analyse op van de ingevulde BVV's ten behoeve van de jaarrekening van de Bestuursdienst. Aan de hand van de analyse van de BVV geeft JZ een advies af aan de gemeentesecretaris met thema's die bij de beoordeling van de directeurs besproken moeten worden.⁵² Ten slotte worden de resultaten van de BVV gebruikt als input voor de Toets- en Adviesteams (TAT's) en de RAD. Met als gevolg dat JZ de vormgeving van de juridische kwaliteitszorg bij een dienst (op verzoek) kan doorlichten.

Een aantal instrumenten heeft een adviserend karakter en is vooral gericht op kennisdeling. Door bijeenkomsten en gemeentebrede overleggen wordt kennis uitgewisseld tussen de verschillende organisatieonderdelen en waar nodig wordt samen juridisch beleid geformuleerd (bijvoorbeeld in het overleg over contracteren en aanbesteden). Daarnaast is er een opleidingsprogramma samen met de stadsdelen waarbij juristen van de gemeente docent zijn. JZ heeft geen zeggenschap over de opleidingseisen waaraan het juridisch personeel van diensten en stadsdelen moet voldoen.⁵³

De adviserende en kennisdelende instrumenten passen zowel bij het oorspronkelijke raadsbesluit van 2002, als bij de koerswijziging van JZ in 2010. Met als doel de juridische kwaliteit beter te kunnen borgen, zette JZ meer in op kennisdeling en advisering. Met inhoudelijke betrokkenheid zou volgens de directie Juridische Zaken meer bereikt kunnen worden. In plaats van enkele toetsing achteraf zou al in een vroegtijdig stadium bepaald kunnen worden of er binnen de geldende kaders wordt gehandeld.⁵⁴ Dit sluit aan bij het onderzoek van de commissie Hoekstra (2007) naar de juridische functie bij de

⁵⁰ MT Bestuursdienst, *Stopzetten uitvoering IMB's en vereenvoudigen BVV bij de begroting 2012*, 8 september 2011, p.1.

⁵¹ In het interview van 9 april 2013 heeft de directeur JZ aangegeven dat de BVV niet wordt getoetst omdat het over de interne organisatie van diensten gaat en diensten daarom zelf verantwoordelijk zijn. Echter het toetsen van de BVV is volgens het document *Taken en werkzaamheden JZ* (ontvangen 25 april 2013) wel een van de taken van JZ.

⁵² Notitie Bijdragen JZ tbv risicoparagraaf en advies beoordeling directeurs over 2011, 12 maart 2012.

⁵³ Interview JZ, 9 april 2013.

⁵⁴ Reactie op nota van bevindingen, 31 januari 2014.

ministeries. De commissie concludeert dat juridische aandachtspunten en vroegtijdige betrokkenheid bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming.⁵⁵ Door deze gewijzigde inzet hebben de controltaken, die gericht zijn op het meten van de kwaliteit en het bijstellen van de concernnormen voor de juridische kwaliteitszorg, sindsdien minder prioriteit gekregen.

De directeur JZ geeft aan dat de bevoegdheidsverdeling inzake de juridische functie en daarmee de controlinstrumenten momenteel niet toereikend zijn om volledig inzicht te krijgen in de juridische kwaliteitszorg bij alle gemeentelijke onderdelen.⁵⁶ Doordat het inzicht ontbreekt is het volgens de rekenkamer ook moeilijk om de juridische kwaliteit van een dienst te duiden, verankeren en/of te verbeteren.

2.4.2 Instrumenten dienstdirecteuren

Dienstdirecteuren geven in de bedrijfsvoeringverklaring (BVV) jaarlijks aan in hoeverre ze voldoen aan de concernnormen. Vijf van de drieëntwintig concernnormen hebben een juridisch karakter:

1. de juridisch risicovolle besluitvormingsprocessen zijn beschreven en gestandaardiseerd zodat risicomomenten in beeld zijn en er tijdig voldoende juridische kennis aanwezig is bij voorbereiding en besluitvorming;
2. juridische risico's worden in interne managementrapportages (MARAPS) behandeld en er wordt periodiek over gerapporteerd aan de directie;
3. de inhuur door de dienst van advocaten, notarissen en andere juridische dienstverleners, alsmede de controle op kosten en kwaliteit van deze inhuur, verloopt via het hoofd JZ of bij gebreke daarvan, een coördinerend jurist. Bij de keuze van juridische dienstverleners wordt het gemeentebrede protocol voor externe juridische inhuur nageleefd;
4. de dienst beschikt over en werkt met de noodzakelijke actuele verordeningen, beleidsregels en (onder)mandaatregelingen en borgt de nalevering van overige wet- en regelgeving (inclusief de Europese);
5. overeenkomsten en overige verbintenissen met derden en medewerkers komen volgens gestelde kaders tot stand, voldoen, indien van toepassing, aan de gemeentelijk inkoop en aanbestedingswetgeving en worden tijdig op de juiste wijze vastgelegd en gearhiveerd.⁵⁷

De normen uit de BVV zijn voortgekomen uit de zeven oorspronkelijke concernnormen uit 2002 en zijn vastgesteld door het college van B en W.⁵⁸ De normering van de concernnormen en de eventuele corrigerende maatregelen die door de dienstdirecteur worden genomen worden besproken in het Toets- en Adviesteam (TAT) en/of bij de behandeling van de RAD met de gemeentesecretaris.⁵⁹ Uit inventarisatie van JZ blijkt

⁵⁵ Commissie Hoekstra, Met recht verbonden, Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en wetgeving, maart 2007, p.53.

⁵⁶ Interview JZ, 9 april 2013 en reactie op Nota van Bevindingen 31 jan 2014.

⁵⁷ B&W flap Optimalisering juridische functie, 11 juli 2011.

⁵⁸ Interview JZ, 9 april 2013 en Raadsbesluit 13 februari 2002, p.2.

⁵⁹ <http://intranet.financien.amsterdam.nl/cyclus/circulaire/specifieke-0/zelfevaluatie/>.

dat in 2011 zes diensten geen BVV hebben afgegeven, in 2012 waren dit zeven diensten.⁶⁰

Dienstdirecteuren rapporteren in de Resultaat Afspraken Directeuren (RAD) over de te behalen doelstellingen. Deze afspraken gaan integraal over de kernprestaties van de dienst, de bijdrage aan concerndoelstellingen, ambassadeurschap van Amsterdam en persoonlijke ontwikkeling.⁶¹ Indien uit de BVV van het voorgaande jaar blijkt dat niet is voldaan aan de concernnormen waarvan er vijf een juridisch karakter hebben, of er de verwachting is dat er in de toekomst niet aan zal worden voldaan, dient de directeur een doelstelling te formuleren om toch aan de norm te voldoen.⁶²

Door middel van de instrumenten BVV en RAD wordt inzichtelijk of en in hoeverre er bij de desbetreffende dienst sprake is van juridische kwaliteitszorg. Indien nodig worden zowel de resultaten van de BVV als de RAD door JZ gebruikt om de gemeentesecretaris te adviseren over thema's die besproken moeten worden bij de beoordeling van de directeuren.

2.4.3 Effectiviteit instrumenten

Sinds de invoering van het juridisch kwaliteitssysteem in 2002 zijn de instrumenten van JZ gewijzigd. Zo is de IMB stopgezet en is de opzet van de BVV aangepast.⁶³ Bij deze aanpassingen wordt niets vermeld over de effectiviteit van de instrumenten.⁶⁴ Wel is aangegeven dat het gebruik van de BVV's in de TAT's in de praktijk onvoldoende leidt tot bijsturing van de bedrijfsvoering bij diensten.⁶⁵ Over de effectiviteit van het huidige instrumentarium van zowel JZ als de diensten is weinig bekend bij JZ. JZ geeft aan dat de prikkel om juridische systeemfouten tegen te gaan bij diensten en stadsdelen meer effect blijkt te hebben als die gepaard gaat met een gevoel van urgentie, dan wanneer knelpunten ex post worden gesignaleerd en wordt voorgeschreven 'hoe te handelen bij' of 'hoe te organiseren teneinde'.⁶⁶

2.5 Resultaten

Het raadsbesluit uit 2000 maakt duidelijk dat de gemeenteraad op gemeentelijk niveau risico's wil beperken door het bevorderen van zorgvuldige besluitvorming en daarnaast de eenheid en de kwaliteit van de producten en diensten van de gemeentelijke onderdelen wil waarborgen. Dit zou moeten leiden tot twee resultaten; een optimale dienstverlening en op termijn een vermindering van de kosten van juridische bijstand.

⁶⁰ In 2011 gaat het om Dienst Zuidas, DMO, DRO, BMA, DMB en Brandweer Amsterdam. In 2012 gaat het om DMO, OGA, DBI, Dienst Zuidas, Haven Amsterdam, DST en DWI.

⁶¹ <http://intranet.financien.amsterdam.nl/cyclus/circulaire/specifieke-0/resultaatafspraken/>.

⁶² Procedure resultaatafspraken directeur 2013.

⁶³ Notitie JZ aan de rekenkamer, getiteld rekenkamerverkenning juridische control, p.2, 12-3-2013.

⁶⁴ Vergadering MT BD, 8 september 2011, p.2.

⁶⁵ Vergadering MT BD, 8 september 2011, p.2.

⁶⁶ Reactie op nota van bevindingen, 31 januari 2014.

De doelstellingen en resultaten zijn met het pilot project (2001) vertaald in zeven doelstellingen (zie paragraaf 2.2). Een vertaling van deze doelstellingen naar concrete resultaten of (prestatie)indicatoren heeft niet plaatsgevonden. Ambtelijk wordt echter wel steeds meer de behoefte gevoeld om te kunnen beschikken over kwaliteitsindicatoren. Het organisatiemodel juridische functie (2013) bevat reeds voorbeelden van te ontwikkelen kwaliteitsindicatoren, wij noemen er twee:⁶⁷

- het beschikken over één software pakket voor registratie van bezwaarschriften;⁶⁸
- cijfers over totale externe inhuur.⁶⁹

Een systematische analyse van de resultaten in termen van de zeven doelstellingen voert voor deze verkenning te ver. Wel is iets te zeggen over de realisatie van de twee oorspronkelijke beoogde resultaten uit 2000 (paragraaf 2.5.1) en de verdere behaalde resultaten waarover is gerapporteerd.

2.5.1 Realisatie beoogde resultaten

Optimale dienstverlening

Het beoogde resultaat om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te optimaliseren gaat veel verder dan alleen met juridische kwaliteitszorg bereikt kan worden. De gemeente heeft de afgelopen jaren instrumenten ingezet die de dienstverlening aan burgers en bedrijven dienen te bevorderen, waaronder Antwoord 14020 en de service-code. Ook als we kijken vanuit de juridische invalshoek zien wij activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. Het betreft onder meer het 'bellen met de burger' bij bezwaren en klachten, mediationactiviteiten, activiteiten rondom de nadeelcompensatie, het verbeteren van de regelgeving en het verminderen van de regeldruk. In hoeverre de dienstverlening aan de burger hierdoor is geoptimaliseerd is niet vastgesteld binnen de gemeente.

Vermindering kosten van juridische bijstand

Ook het verminderen van de kosten van juridische bijstand is ook een beoogd resultaat van de juridische kwaliteitszorg.⁷⁰ Dit beoogde resultaat is door JZ vertaald in het terugdringen van de kosten voor de externe juridische inhuur.⁷¹

In 2011 heeft JZ een inschatting gemaakt van de kosten van externe juridische inhuur voor 2007 tot en met 2009.⁷² Het blijkt lastig voor JZ om gegevens over de juridische inhuur te verzamelen en te valideren. Uit een nader onderzoek blijkt een aanzienlijk deel van de verantwoorde kosten betrekking te hebben op de aankoopbedragen van gronden

⁶⁷ Zie toelichting bij het organisatiemodel juridische functie, toegestuurd, 12 maart 2013.

⁶⁸ Dit is één van de negen indicatoren bij de geformuleerde doelstelling over bezwaarafhandeling.

⁶⁹ Dit is één van vijf indicatoren bij doelstelling over externe inhuur.

⁷⁰ Raadsbesluit 24-05-2000, p.2.

⁷¹ Interview met JZ, 9 april 2013.

⁷² In de mail van 7 oktober 2010 rekenende JZ de volgende kosten tot juridische inhuur: advocaatkosten, notariskosten, kosten voor incasso & gerechtsdeurwaarders, kosten voor rechtspositiespecialisten (inclusief bezwaar en interim), kosten specifiek voor bezwaar- en beroepafhandeling (niet rechtspositie), kosten juridische inhuur op interim-basis, kosten van ZZPers en overige kosten. De schatting is destijds gemaakt met een uitgavenanalyse op de crediteurenadministratie van Concern Inkoop.

en onroerend goed die zijn overgemaakt naar een derdenrekening van een advocaten- en notariskantoor en daarmee geen kosten van externe juridische inhuur betreffen. Daarom moet uiteindelijk een onderscheid gemaakt worden tussen kosten die waarschijnlijk wel op juridische inhuur betrekking hebben en kosten waarvan het waarschijnlijk is dat deze niet over juridische inhuur gaan.⁷³ In tabel 2.2 zijn de resultaten samengevat:

Tabel 2.2: Juridische inhuur diensten en bedrijven 2007-2009⁷⁴

Jaar	Opgegeven kosten juridische inhuur	Waarschijnlijk juridische inhuur	Waarschijnlijk geen juridische inhuur
2007	€ 8.716.924	€ 8.716.924	-
2008	€ 13.411.678	€ 7.264.237	€ 6.147.441
2009	€ 21.090.360	€ 6.539.744	€ 14.550.616

De tabel laat zien dat de kosten voor juridische inhuur in de periode 2007 tot en met 2010 zijn afgenomen. Als deze tabel volledig is, is het college er in geslaagd om de kosten van de juridische inhuur terug te dringen.⁷⁵

JZ heeft daarnaast aangevoerd dat de overschrijding van juridische kosten van DJZ voor concernbrede, overstijgende procedures en adviezen aanmerkelijk zijn teruggedrongen door:⁷⁶

- de inzet van huisadvocaten in plaats van de gemeenteadvocaat (veronderstelde besparing € 1,8 miljoen op jaarbasis);
- de aanstelling van een ambtelijke secretaris bij het schadebureau Noord/Zuid-lijn in plaats van de inhuur van een advocaat (veronderstelde besparing € 70.000 op jaarbasis).

In de notitie *Optimalisering juridische functie* (juli 2011) worden verdere maatregelen genoemd om de kosten van inhuur terug te dringen.⁷⁷ Eén van de maatregelen is om de inhuur via een vast aanspreekpunt te laten verlopen en daarbij te controleren op kosten en kwaliteit van de juridische dienstverlening.⁷⁸

⁷³ Bron: Excelbestand inhuur diensten en bedrijven 2007-2009, 07-10-2010.

⁷⁴ Bron: Excelbestand inhuur diensten en bedrijven 2007-2009, 07-10-2010.

⁷⁵ Wij maken een voorbehoud over de volledigheid en juistheid van de bedragen in de tabel omdat het voor JZ niet eenvoudig was om gegevens over de juridische inhuur te verzamelen en te valideren.

⁷⁶ DJZ heeft deze argumenten op een laat moment (4 februari 2014) ingebracht en niet voorzien van een feitelijke onderbouwing. Voor de rekenkamer was het daarom in deze verkenning niet meer mogelijk om vast te stellen of de huisadvocaten een zaak in dezelfde tijd kunnen afdoen als gemeenteadvocaten. Deze veronderstelling ligt echter wel ten grondslag aan de veronderstelde bezuiniging van € 1,8 miljoen op jaarbasis. Ook was het voor de rekenkamer niet meer mogelijk om de juistheid van de veronderstelde besparing in verband met de instelling van een ambtelijk secretaris (€ 70.000) te onderzoeken.

⁷⁷ Collegebesluit optimalisering juridische functie, 12 juli 2011.

⁷⁸ Collegebesluit optimalisering juridische functie, 12 juli 2011.

2.5.2 Verantwoording behaalde resultaten

Over de beoogde resultaten verantwoordt de gemeente zich niet structureel. Over de behaalde resultaten die samenhangen met juridische kwaliteitszorg rapporteert de gemeente wel structureel, terwijl deze resultaten vaak niet als expliciete uitkomsten van de juridische kwaliteitszorg zijn gedefinieerd.

Realisatie normen juridische kwaliteitszorg

In de jaarrekening van de gemeente Amsterdam worden de resultaten uit de BVV opgenomen. Daar wordt ook opgenomen in welke mate aan de 5 juridische normen voor kwaliteitszorg is voldaan (paragraaf 2.4.2 bevat een overzicht van deze normen). In 2012 is de score 86% over alle organisatieonderdelen.⁷⁹

Uit de jaarrekening 2012 blijkt dat er problemen zijn bij het hanteren van een standaard-werkwijze voor het optimaal sluiten en beheren van overeenkomsten waarin wordt geborgd dat Europese regels voor inkoop en aanbestedingen consequent worden gevolgd. Dat is een erg belangrijke norm. Ook blijft het standaardiseren van risicovolle processen achter waardoor juridische aspecten niet altijd stelselmatig in beeld zijn.⁸⁰ Toch betekent een score van 86% dat diensten er redelijk in slagen om te voldoen aan de norm van juridische kwaliteitszorg.

Juridische risico's

Juridisch
risico

De gemeentelijke jaarrekening bevat een voorziening *juridische risico* waarin de juridische risico's worden gedekt van de centrale stad. Een juridisch risico ontstaat uit de inschatting van de risico's van zaken die momenteel onder de rechter zijn.⁸¹ De voorziening voor juridische risico's bedroeg ultimo 2009 circa € 49,3 miljoen, in 2010 € 35,4 miljoen, in 2011 € 35,2 miljoen en ultimo 2012 € 39,0 miljoen.⁸²

Juridische risico's van de diensten worden door de diensten voorzien in de eigen jaarrekening, maar vaak niet in een afzonderlijke voorziening die *voorziening juridische risico's* is genoemd. De risico's maken daarmee wel onderdeel uit van de gemeentelijke jaarrekening, maar zijn daarin niet terug te vinden.⁸³ Alleen wanneer alle dienstjaarrekeningen afzonderlijk zouden worden geanalyseerd, is vast te stellen wat de totale omvang is van de juridische risico's voor de stad als geheel. Op gemeentelijk niveau ontbreekt het totaal inzicht in de juridische risico's. Positief is dat het college bij elke begroting en jaarrekening van een dienst een besluit neemt over de hoogte en onderbouwing van de voorzieningen, waaronder de voorziening juridische risico.⁸⁴

⁷⁹ Gemeente Amsterdam, jaarrekening 2012, p.433.

⁸⁰ Gemeente Amsterdam, jaarrekening 2012, p.433.

⁸¹ Jaarverslag Concerncontroller* gemeente Amsterdam 2012, p.68 .

⁸² Jaarrekening 2009, gemeente Amsterdam, p.358 en Jaarrekening 2010, gemeente Amsterdam, p. 565.

⁸³ Zie de 'verloopstaat reserves en voorzieningen' in de jaarrekening 2012, p 581-594.

⁸⁴ Email DMC, 22-4-2013.

Doelstelling adviseren en ondersteunen juridische besluitvorming

Ook over het behalen van de doelstelling van JZ - het adviseren en ondersteunen van het college en organiseren van juridische besluitvorming - wordt gerapporteerd.⁸⁵ Deze doelstelling is onderverdeeld in zesentwintig subdoelstellingen. Twee van deze zesentwintig subdoelstellingen hebben betrekking op de juridische kwaliteitszorg. Over één van deze subdoelstellingen - versterken juridische control in het kader van juridische kwaliteitszorg - wordt in 2012 gerapporteerd dat hieraan het hele jaar is voldaan. De andere subdoelstelling - de juridische functie van de gemeente als geheel door kennisdeling, het leggen van verbinding en bewaken van de samenhang tussen juridische functies binnen concernonderdelen en door middel van het stimuleren van concernonderdelen om Juridische Kwaliteitszorg te implementeren - scoort in de eerste drie kwartalen wel en in het laatste kwartaal van 2012 niet voldoende.⁸⁶

2.6 Concernbrede ontwikkelingen

De ontwikkeling van de juridische kwaliteitszorg hangt samen met beslissingen van het gemeentebestuur om efficiënter en effectiever te gaan werken en meer in control te komen. Op hoofdlijnen is de visie van het bestuur verwoord en nader uitgewerkt in:

- de Synergieopdracht (2010);
- de Visie op Control (2010) en de implementatieplan Visie op Control (2012);
- plan organisatieontwikkeling(2013 - 2014).

2.6.1 Synergieopdracht

Het college constateert in 2010 dat de 28 diensten en bedrijven zeer verschillend zijn ingericht en worden bestuurd en dat daardoor de bedrijfsvoering suboptimaal is georganiseerd en mogelijkheden tot synergie- en schaalvoordelen onvoldoende worden benut.⁸⁷ Dit geldt ook voor de verhouding stadsdelen en centrale stad.⁸⁸ Om besparingen (de taakstelling van € 105,8 miljoen) te realiseren in de periode 2011-2014 acht het college het noodzakelijk dat de bedrijfsvoering zodanig wordt aangestuurd dat ondermeer de efficiency van de organisatie wordt vergroot en kwaliteit en effectiviteit wordt verhoogd.⁸⁹ In dat kader is bij de synergieopdracht, als onderdeel van het project Bestuursdienst nieuwe stijl, besloten om te komen tot de inrichting van één

⁸⁵ JZ rapporteer In de managementrapportage van de bestuursdienst, rapporteert JZ over haar eigen functioneren. In de MARAP over het laatste kwartaal van 2012 rapporteer JZ over haar centrale doelstelling.

⁸⁶ Marap Q4-2012, 26-02-2013. De oorzaak van het niet halen van de subdoelstelling is niet toegelicht.

⁸⁷ College van B en W, *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 29 juni 2010, Hoofdlijnen heroverweging bedrijfsvoering, 29 juni 2010*, p.11.

⁸⁸ College van B en W, *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 29 juni 2010, Hoofdlijnen heroverweging bedrijfsvoering, 29 juni 2010*, p.11 en reactie op Nota van Bevindingen, 31 januari 2014.

⁸⁹ College van B en W, *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 29 juni 2010, Hoofdlijnen heroverweging bedrijfsvoering, 29 juni 2010*, p.2 en 11. De twee andere doelen zijn het versoberen bedrijfsvoering en een betere beheersing van uitgaven. De taakstelling van € 105,8 miljoen heeft betrekking op de bedrijfsvoering, het bestuur en het concern.

sterkere en goedkopere juridische functie met een logischer samenhang tussen de betrokken organisatieonderdelen.⁹⁰

2.6.2 Visie op Control en implementatieplan Visie op Control

Visie op Control

In het zelfde jaar (2010) heeft het college de gemeentelijke *Visie op Control* vastgesteld, met als doel om 'in control' te komen.⁹¹ Control is daarbij vertaald met 'beheersen': *beheersing van zowel (interne) gang van zaken in de eigen organisatie, als ook van het (externe) gedrag van de eigen organisatie in relatie tot de buitenwereld.*⁹² De organisatie is daarbij 'in control' wanneer de organisatie:⁹³

- effectief doel- en resultaatgericht handelt;
- zijn inrichting, instrumentarium en werkprocessen op orde heeft;
- over adequate (bij)sturingsinformatie beschikt;
- de risico's beheerst;
- voldoet aan wet- en regelgeving (compliance).

Uitgangspunt is dat de (concern)controller ondersteunend is aan, en niet op de stoel gaat zitten van, de bestuurder of de 'lijn' manager. In die visie wordt de controlverantwoordelijkheid dus niet overgenomen door de controller, maar bewaakt de controller de juiste invulling van die controlverantwoordelijkheid door de bestuurder of lijnmanager.⁹⁴ De visie onderscheidt drie controlterreinen: bedrijfsvoering, beleid en juridische zaken. Van deze controlterreinen zijn de verantwoordelijkheden op concernniveau verschillend belegd. Aangekondigd wordt om te onderzoeken in hoeverre de concern-control versterkt kan worden door meer samenwerking tussen de verschillende controlterreinen. Ook zal aandacht besteed aan de vraag of daarop een vorm van regie nodig is.⁹⁵

Het controlterrein 'juridische zaken' wordt in het document hernoemd naar 'juridische control', zonder dat het begrip 'juridische control' eenduidig is gedefinieerd.⁹⁶ Wel is omschreven wat het doel van juridische control is. *Juridische control heeft tot doel de juridische kwaliteit van het optreden van de gemeente te borgen en risico's inzichtelijk en beheersbaar te maken. Daartoe is een juridisch kwaliteitszorgsysteem in het leven geroepen en is de verantwoordelijkheid daarvoor centraal belegd, bij DJZ*⁹⁷.

⁹⁰ College van B en W, *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 29 juni 2010, Hoofdlijnen heroverweging bedrijfsvoering*, 29 juni 2010, p.11 en reactie op Nota van Bevindingen, 31 januari 2014

⁹¹ College besluit van 14 december 2010. Voor deze verkenning heeft de rekenkamer gebruik van *Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'*, 2011, p. 4.

⁹² *Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'*, 2011, p. 4.

⁹³ *Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'*, 2011, p. 4.

⁹⁴ *Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'*, 2011, p. 4.

⁹⁵ *Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'*, 2011, p. 4, 18.

⁹⁶ *Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'*, 2011, p. 8.

⁹⁷ *Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'*, 2011, p. 32.

Implementatieplan Visie op Control

Om de visie ook te realiseren is een implementatieplan opgesteld waarin concrete verbetermaatregelen zijn opgenomen. Daar waar de *Visie op Control* gericht is op de versterking van de controlfunctie in brede zin, heeft het college besloten om *het implementatieplan Visie op Control* te focussen op de versterking van de control op de ondersteunende functies Personeel, Organisatie, Financiën en Inkoop.⁹⁸ In een later stadium zouden dan de andere ondersteunende functies waaronder de juridische volgen. Om de control te versterken zijn 9 actielijnen uitgewerkt. De drie laatste actielijnen hebben volgens de rekenkamer enige raakvlakken met de juridische kwaliteitszorg :

- actielijn-7: audits en interne controle (controletoeren).
- actielijn-8: risicomanagement
- actielijn-9: organisatie en positionering

Actielijn-7 audits en interne controle (controletoeren)

Actielijn-7 is uitgewerkt in nota *de auditketen*.⁹⁹ In de nota is de relatie tussen de interne beheersing en audit in kaart gebracht met 'het 3-lines of defence model'. Het eerste niveau van interne beheersing vindt plaats bij het lijnmanagement van een organisatie-eenheid of project. Het tweede niveau richt zich op het beleid en de ondersteuning ten aanzien van de beheersing uit de eerste lijn. Naast risicomanagement en ICT control, behoort ook juridisch control tot dit tweede niveau. Het derde niveau wordt gevormd door de concernaudit, die gericht is op de beoordeling van en advisering over de interne beheersing en de kwaliteitsverbetering van de organisatie.

De nog in te stellen auditcommissie zal jaarlijks het concernauditprogramma vaststellen namens het college.¹⁰⁰ Het concernauditprogramma zal tot stand komen op basis van een risicoanalyse en zal daarnaast een 'vast periodiek' onderdeel kennen met betrekking tot de bedrijfsvoering.¹⁰¹ Om alle relevante risico's van de gemeente in kaart te brengen zullen vooraf ook Bureau Integriteit en de directie Juridische Zaken worden geraadpleegd.¹⁰²

Het college van B en W moest in februari 2014 nog een besluit nemen over de uitwerking van de actielijn.

Actielijn-8: risicomanagement

Het doel van deze actielijn is dat het risicomanagement van de gemeente (diensten, stadsdelen en projecten) in 2016 voldoet aan ISO 31000, de standaard voor integraal risicomanagement. Tot en met 2014 ligt de focus op de gebieden Financiën, Inkoop,

⁹⁸ Implementatieplan 'Visie op Control', 8 februari 2012, p 2. In het implementatieplan wordt verder vermeld dat in 2010 is besloten om de ICT-control te versterken.

⁹⁹ *Verbetering van het interne stelsel van beheersing Amsterdam. Visie op control actielijn 7: de auditketen*, 4 oktober 2013

¹⁰⁰ CMT-flap *nota auditketen en controlverordening*: De gewenste auditcommissie bestaat uit de gemeentesecretaris, de concerncontroller, chief information officer, de risicomanager concern en de clusterdirecteur ondersteunende bedrijfsvoering aangevuld met een externe deskundige.

¹⁰¹ *Verbetering van het interne stelsel van beheersing Amsterdam. Visie op control actielijn 7: de auditketen*, 4 oktober 2013, p 5.

¹⁰² CMT-flap *nota auditketen en controlverordening*, p3.

Personeel en Organisatie.¹⁰³ De actielijn vermeldt niet of juridische risico's na 2014 ook onderdeel gaan uitmaken van het integrale risicomanagement.

Actielijn-9: organisatie en positionering

De laatste actielijn heeft tot doel om de beleids-, juridische en bedrijfsvoeringscontrol in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen. De discussie over of en hoe de regie op de samenwerking gestalte moet krijgen, liep nog in februari 2014. DMC heeft hierbij de leidende rol.¹⁰⁴ Een implementatieplan voor de invoering van deze actielijn is nog niet opgesteld. Vooruitlopend op het implementatieplan vergadert het clustercontrollers-overleg al sinds 2013. Zij adviseert het concern management team over gemeentebrede ontwikkelingen. JZ neemt momenteel geen deel aan dit controllersoverleg.¹⁰⁵

Mogelijke gevolgen van de actielijnen voor de juridische kwaliteitszorg

De juridische kwaliteitszorg wordt vaak niet of maar zijdelings genoemd in de drie actielijnen. Desondanks gaat de rekenkamer er vanuit dat deze actielijnen op termijn wel van invloed zijn op de inrichting van de juridische kwaliteitszorg van de gemeente. Als gevolg van actielijn-7 zal JZ inzicht moeten hebben in de juridische risico's die er spelen zodat het concernauditprogramma (CAP) gevoed kan worden. Meer dan in het verleden wordt het van belang dat de juridische kwaliteitszorg op orde is omdat deze ook onderzocht kan worden in het CAP. Actielijn-8 heeft tot gevolg dat in 2016 integraal risicomanagement moet zijn gerealiseerd. Gezien het integrale karakter van het risicomanagement verwacht de rekenkamer dat juridische risico daar ook toe behoren. Een samenwerking tussen de afdeling Risicomanagement en JZ lijkt dan ook op zijn plaats zodat beide goed uitvoering kunnen geven aan hun taak. Tot slot is actielijn 9 erop gericht om de beleids-, juridische- en bedrijfsvoeringscontrol in kaart te brengen en deze controlerreinen op elkaar af te stemmen. Ook deze actielijn staat daarom in het licht van onderlinge samenwerking.

2.6.3 Plan organisatieontwikkeling

Het college van B en W heeft in september 2013 besloten om de inrichting van de organisatie te veranderen. Doel is om de gemeentelijke organisatie flexibel, daadkrachtig en compact in te richten.¹⁰⁶ De juridische kwaliteitszorg verbeteren is dus op zichzelf niet een doel maar daar waar verbeteringen ten aanzien van uniforme sturingsinformatie en het strakker naleven van kaders mogelijk zijn, worden ze meegenomen.¹⁰⁷ Op 18 februari 2014 heeft het college het organisatieontwikkelingsplan als onderdeel van het

¹⁰³ Implementatieplan 'Visie op Control', 8 februari 2012, p 37.

¹⁰⁴ Reactie op Nota van Bevindingen, 31 januari 2014.

¹⁰⁵ Telefonisch interview met de manager financiën, directie DMC, 10 februari 2014.

¹⁰⁶ Plan Organisatieontwikkeling, Naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten, mei 2013, p.14

¹⁰⁷ Cluster bedrijfsvoering, naar een excellente dienstverlening tegen lagere kosten, conceptversie CMT, d.d 11 april 2013, p.52. PIJOFACH is een verzamelterm voor activiteiten die een organisatie moet verrichten die niet horen tot het primaire proces maar nodig zijn om dat primaire proces te ondersteunen. Elke ondersteunde taak heeft een letter: 'Personeel, Informatievoorziening, Juridische functie, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting.

project 'Bestuursdienst nieuwe stijl' vastgesteld. De nieuwe inrichting van de juridische functie is onderdeel van de PIJOFACH-opdracht.¹⁰⁸

Uit het organisatieplan van februari 2014 blijkt dat de directie Juridische Zaken (JZ) rechtstreeks onder de Gemeentesecretaris valt.¹⁰⁹ En na de reorganisatie zal de directie Juridische Zaken bestaan uit:¹¹⁰

- de directeur;
- een concern klachtencoördinator;
- een afdeling Publiekrecht;
- een afdeling Privaat- en Europees recht;
- het kantoor van de Huisadvocaat.

Toekomstige inrichting

Aangegeven wordt dat de gemeente weliswaar één juridische functie heeft, maar niet wordt georganiseerd in één juridische expertpool die voor het hele concern werkt. Daarvoor is niet gekozen omdat uitgangspunt is, dat vanuit DJZ gezien de juridische functie een concernbrede expertisefunctie is en geen bedrijfsvoering. Vanuit de toenemende tendens naar specialisatie en vakkennis zou de onbeperkte uitwisselbaarheid van juristen risicovol zijn.¹¹¹ Alleen daar waar de uitwisselbaarheid groter is, wordt voorgesteld die te faciliteren. De aard van de kennis binnen diensten wordt minder uitwisselbaar geacht dan die van juristen binnen stadsdelen. Om die reden is voor wat betreft de RVE's gekozen voor organisatie op clusterniveau en is voor de stadsdelen gekozen voor een (gedeconcentreerde) stadsdeeljuristenpool binnen het cluster Bedrijfsvoering.

Het takenpakket voor directie Juridische Zaken lijkt niet ingrijpend te wijzigen. Een beperkt aantal taken vanuit DJZ zal naar een ander cluster worden overgeheveld, terwijl JZ er ook een beperkt aantal taken bij krijgt.¹¹² De juristen van JZ zullen worden belast met de vier kerntaken:¹¹³

- Strategische advisering (ook in bezwaaradviescommissies) aan raad, college, burgemeester en ambtelijke top;
- Regisserende, verbindende en faciliterende rol m.b.t. conflict - en geschilbeheersing en voorkoming;
- Het vertegenwoordigen van de gemeente bij de rechter en adviseren in situaties waarin conflicten (dreigen te) ontstaan;

¹⁰⁸ Organisatiemodel juridische functie, datum onbekend, ontvangen 18-10-2013.

¹⁰⁹ Concept profielschets voor de functie directeur Juridische Zaken bij Bestuur en Organisatie, versie 6 februari 2014.

¹¹⁰ Gemeente Amsterdam, *Bestuur en Organisatie- Op professionele wijze helpen bij het besturen van de stad en de gemeentelijke organisatie, Versie 6 februari 2014*, p 49.

¹¹¹ Gemeente Amsterdam, *Bestuur en Organisatie- Op professionele wijze helpen bij het besturen van de stad en de gemeentelijke organisatie, Versie 6 februari 2014*, p 49.

¹¹² De huisadvocaten gaan formeel onderdeel uitmaken van Juridische Zaken en de taken voor de Commissie Politieklachten zijn reeds overgegaan naar de Nationale Politie.

¹¹³ Gemeente Amsterdam, *Bestuur en Organisatie- Op professionele wijze helpen bij het besturen van de stad en de gemeentelijke organisatie, Versie 6 februari 2014*, p 50-51.

- Het realiseren van de juridische functie, door:
 - het toezien op de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente;
 - te adviseren over de benoeming van de ‘clusterjurist’, het hoofd van de Juristenpool en de omvang en inrichting van de juridische functie;
 - het vervullen van de *lead buyer*-rol voor wat betreft de inhuur van advocaten en andere juridische dienstverleners.

Toekomstige verantwoordelijkheden JZ

In het organisatieplan wordt naast een faciliterende rol voor JZ een meer centrale regierol beoogd ten aanzien van de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente. De directeur JZ wordt op gemeentelijk niveau eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van juridische functie als geheel en geeft als ‘vakbaas’ vakinhoudelijke sturing aan zijn discipline.

De directeur zou daarbij een adviserende stem moeten krijgen:

- in de benoeming van sleutelposities binnen de juridische functie (de ‘clusterjurist’ en het ‘hoofd van de Juristenpool’ binnen het cluster Bedrijfsvoering);
- in de omvang en inrichting van de juridische functie (waaronder het functiegebouw alsmede de verdeling van werkzaamheden en expertisegebieden);
- het loopbaanbeleid voor de juristen binnen het concern.

Daarnaast zou de directeur moeten toe zien op de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente, door:

- het vaststellen van stedelijke kaders voor de juridische functie en inzake juridisch-inhoudelijke onderwerpen, waar nodig door middel van bestuurlijke besluitvorming;
- het definiëren en op peil houden van het vereiste kennisniveau, o.a. door het stellen van opleidingseisen;
- het benoemen van kwaliteitsindicatoren om de juridische kwaliteit te kunnen monitoren;
- inrichting van een sluitend systeem van juridische control, inclusief de rapportage aan burgemeester en raad, en inclusief de herplaatsing van juridisch controllers;
- zitting te nemen in de centrale auditcommissie (beoordeelt mede de rechtmatigheid van gemeenteoptreden door aandachtspunten te kiezen waarop audits plaatsvinden).¹¹⁴

En ten slotte zou DJZ de *lead buyer* rol gaan vervullen voor wat betreft de inhuur van advocaten en andere juridische dienstverleners. Dat betekent dat DJZ altijd vooraf wordt gekend in de beslissing tot inhuur, waarbij dit een “inhoudsvol contactmoment” zou moeten zijn, zodat aantal en omvang van extern uitgezette vragen kan worden gereduceerd. Ook ontstaat zo meer inzicht en overzicht, dit leidt tot versterking van de onderhandelingspositie richting marktpartijen.

¹¹⁴ De rekenkamer constateert dat deze taak afwijkt van de taak zoals geformuleerd in actielijn-7. In die actielijn neemt de directeur JZ geen zitting in de auditcommissie maar wordt de risicoanalyse die wordt gebruikt voor het concernauditprogramma afgestemd met de directeur JZ.

3 Analyse

In deze verkenning zijn wij nagegaan hoe de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Amsterdam is ingericht. Volgens de gemeentelijke uitgangspunten uit 2001 vereist juridische kwaliteitszorg dat *er in elke organisatieonderdeel een systeem bestaat dat er voor zorgt dat alle wet- en regelgeving die van toepassing is op de organisatie, telkens opnieuw, in kaart wordt gebracht. Vervolgens dient op het hoogste niveau expliciet besloten te worden of en zo ja in welke mate men zich aan die regels wilt houden. Tot slot dient er een systeem te zijn dat ervoor zorg draagt dat iedereen in de organisatie exact weet wat de betekenis is van die keuzen voor zijn dagelijks doen en laten.*¹¹⁵

3.1 Doelstellingen

Het gemeentebestuur beoogde in 2000 met juridische kwaliteitszorg risico's te beperken door het bevorderen van zorgvuldige besluitvormingsprocedures en daarnaast de eenheid en de kwaliteit van de producten en diensten van de gemeentelijke onderdelen te waarborgen. Deze doelstellingen werden in 2001 vertaald in 7 doelen:

- legitimering van bestuur naar burger;
- vergroten van houdbaarheid van beleid;
- beheersen van risico's;
- voorkomen van onnodige schade;
- vergroten van betrouwbaarheid van de overheid;
- verminderen van kosten;
- benutten van kansen.

Opvallend is dat deze doelstellingen en doelen niet als zodanig zijn terug te vinden in recentere beleidsstukken. Het gemeentebestuur heeft gedurende een periode van 12 jaar deze doelen niet heroverwogen. Nog steeds zouden deze doelen op ambtelijk niveau worden nagestreefd, echter over (de realisatie van) de doelen wordt niet gerapporteerd.

De toekomstige herinrichting van de gemeentelijke organisatie in het algemeen en de juridische functie in het bijzonder is er niet op gericht om bestaande doelen te bevestigen of nieuwe doelstellen te introduceren.

3.2 Verantwoordelijkheden

Het realiseren van de juridische kwaliteitszorg was en is een gezamenlijke opgaven van de organisatieonderdelen en de directie Juridische Zaken. Vanuit het principe van integraal management zijn de organisatieonderdelen verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van hun producten en processen. De DJZ vervult daarbij een faciliterende en coördinerende rol. Deze rol bestaat uit activiteiten die gericht zijn op het beheersen van de juridische kwaliteitszorg inclusief de advisering van bestuur en het lijnmanagement. Zowel aan de voorkant om juridische risico's in beeld te brengen en beheersbaar te maken, waarbij JZ ondermeer allerlei (concernbrede) overleggen met

¹¹⁵ Rapportage Project Juridische Kwaliteitszorg Amsterdam, 25 november 2001, p.4.

juridische hoofden initieert en handreikingen opstelt (ex ante control). Ook als aan de achterkant om de juridische kwaliteit te verbeteren door ondermeer de screening van B en W stukken en het jaarlijks analyseren van de bedrijfsvoering verklaring (BVV) en Resultaatafspraken Directeur (RAD) van de afzonderlijke organisatieonderdelen (ex post control).

Door de gekozen constructie van gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt de autonomie van de organisatieonderdelen gerespecteerd. Dit brengt met zich mee dat een zekere passiviteit kan ontstaan bij het doorhakken van knopen wanneer concernbrede belangen botsen met belangen van diensten. Ook kan het tot gevolg hebben dat op centraal stedelijk niveau het inzicht ontbreekt in de juridische kwaliteitszorg van alle gemeentelijke onderdelen tezamen.

Uit de huidige organisatievoorstellen volgt geen ingrijpende wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling. In de voorstellen worden de juridische functies als het ware herverdeeld over drie niveaus: 1. in de bestuur- en concernstaf (de huidige bestuursdienst), 2. op clusterniveau (waaronder het cluster bedrijfsvoering) en 3. op het niveau van resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE's). Na de reorganisatie krijgt de directie Juridische Zaken mogelijk een adviserende stem bij de benoeming van juridische sleutelposities, de omvang van de inrichting van de juridische functie en het loopbaanbeleid van juristen binnen het concern.

3.3 Instrumenten

Om de juridische kwaliteitszorg te bevorderen zijn verschillende instrumenten ingezet, door zowel de dienstdirecteuren als door de DJZ. Met als doel de juridische kwaliteit beter te kunnen borgen, heeft de DJZ, in lijn met de literatuur (2007)¹¹⁶ en de organisatieontwikkelingen sinds 2010, meer ingezet op kennisdeling en advisering. Met inhoudelijke betrokkenheid zou volgens de DJZ meer bereikt kunnen worden. In plaats van enkele toetsing achteraf zou al in een vroegtijdig stadium bepaald kunnen worden of er binnen de geldende kaders wordt gehandeld.¹¹⁷ Door deze gewijzigde inzet hebben de controltaken die gericht zijn op het meten van de juridische kwaliteit en het evalueren en bijstellen van de concernbrede juridische kwaliteitsnormen, sindsdien minder prioriteit gekregen.

Instrumenten om de juridische kwaliteit te meten zijn vervolgens steeds minder ingezet en minder benut. In 2011 is besloten om de Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB) per 1 januari 2012 te beëindigen. Daarmee vervalt een instrument om op niveau de juridische kwaliteit vast te stellen door functionarissen die onafhankelijk zijn van het organisatieonderdeel. Wat overblijft zijn het vrijwillig doorlichten van de juridische taakuitoefening bij een dienst, de bedrijfsvoering verklaring (BVV) en Resultaatafspraken Directeur

¹¹⁶ Commissie Hoekstra, Met recht verbonden, Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en wetgeving, maart 2007, p.53.

¹¹⁷ Reactie op nota van bevindingen, 31 januari 2014.

(RAD) van de afzonderlijke organisatieonderdelen. Van het BVV wordt alleen geïnventariseerd hoe de zelfevaluaties zijn ingevuld.

In 2012 zijn de uitkomsten van deze inventarisatie positief; aan 86% van de normen wordt voldaan. Toch behoeft dit enige nuancering. Het betreft een zelfevaluatie, waarbij de juistheid van de beweringen niet inhoudelijk wordt getoetst. Bovendien stammen deze normen uit 2002, terwijl ze destijds al golden als minimumnormen waarvan het voornemen was om deze jaarlijks te heroverwegen en aan te vullen.

Daarnaast ontbreekt het inzicht van de effectiviteit en efficiency van de (ingezette) instrumenten. Met andere woorden, niet is vastgesteld of de ingezette wel in voldoende mate bijdragen aan het realiseren van de doelen en het behalen van de resultaten en of daarbij voor het goedkoopste instrument wordt ingezet.

Uit de (concept) organisatieplannen blijkt niet of er in de toekomst andere instrumenten zullen worden ingezet.

3.4 Resultaten

Volgens het raadsbesluit uit 2000 zou de juridische kwaliteit zorg moeten leiden tot twee resultaten. Ten eerste een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven en ten tweede op termijn een vermindering van de kosten van de juridische bijstand.

Of beide resultaten zijn behaald na 12 jaar juridische kwaliteitszorg, is niet met zekerheid vast te stellen. Het resultaat 'optimale dienstverlening' is (destijds) niet meetbaar geformuleerd, noch zijn er indicatoren ontwikkeld om dit te meten. Wel zien wij diverse activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. Het resultaat 'vermindering van de kosten' is vertaald in het terugdringen van de kosten voor de externe inhuur van juridische functies. Over de periode 2007 tot en met 2009 is de doelstelling mogelijk gerealiseerd omdat de kosten zijn gedaald van € 8,7 miljoen (2007) naar € 6,5 miljoen (2009). De cijfers zijn enigszins onzeker en inmiddels wat gedateerd om met zekerheid een uitspraak te kunnen doen over het bereiken van het resultaat.

Positief is dat in de gemeentelijke jaarrekening de resultaten uit de BVV worden verantwoord. Zoals eerder gemeld levert dat een positief beeld op, aan 86% van de normen wordt voldaan (zie voor nuancering van dit cijfer paragraaf 3.3). Over het bereiken van de zeven oorspronkelijke doelstellingen (zie paragraaf 3.1) wordt geen verantwoording afgelegd.

3.5 Concernbrede ontwikkelingen

De juridische kwaliteitszorg kan gezien worden als een onderdeel van een algemene strategie van het gemeentebestuur om meer in control te komen en efficiënter en effectiever te gaan werken.

Om meer in control te komen worden sinds 2012 negen actielijnen uitgewerkt. De juridische kwaliteitszorg wordt daarin vaak niet of zijdelings genoemd. Desondanks nemen wij aan dat deze actielijnen op termijn wel van invloed zullen zijn op de inrichting van de juridische kwaliteitszorg van de gemeente.

Op 18 februari 2014 heeft het college het organisatieontwikkelingsplan vastgesteld dat gevolgen heeft voor de taken van de directie Juridische Zaken en daarmee de juridische kwaliteitszorg. In dit plan wordt de centrale regierol voor DJZ versterkt. Op gemeentelijk niveau wordt de directeur eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van juridische functie als geheel en geeft de directeur als 'vakbaas' vakinhoudelijke sturing aan zijn discipline. Daarbij zou de directeur een adviserende stem krijgen in de benoeming van sleutelposities binnen en in de omvang en inrichting van de juridische functie. Bovendien zou de directeur gaan toezien op de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente, door het definiëren en op peil houden van het vereiste kennisniveau (o.a. door het stellen van opleidingseisen).

3.6 Tot slot

Het oorspronkelijke idee van een cyclisch juridische kwaliteitszorgsysteem, waarbij via legal audits de juridische kwaliteit wordt getoetst en waarbij de concernnormen wordt getoetst, geëvalueerd en worden bijgesteld, lijkt in de loop van de tijd te zijn losgelaten en te zijn vervangen door het meer meedenken aan de voorkant en het faciliteren dat kennis wordt vergroot. De concernbrede normen zijn al meerdere jaren niet (noemenswaardig) aangepast aan de ontwikkelingen in de tijd. Terwijl 'onafhankelijke' toetsing heeft plaatsgemaakt door een zelfevaluatie. Enerzijds verliest de signalerende rol die volgt uit de faciliterende en coördinerende rol van DJZ daardoor aan waarde. Anderzijds kunnen bij de organisatieonderdelen blinde vlekken ontstaan voor wat betreft de juridische kwaliteit van hun producten en diensten.

Bijlage I - Geraadpleegde documenten en personen

Documenten

Organisatie	Titel document
College B & W	College van B en W, <i>besluit juridische control</i> , 31 januari 2002; College van B en W, <i>besluit optimalisering inrichting bestuursfunctie</i> , 19 april 2011; College van B en W, <i>besluit optimalisering van de juridische functie</i> , 12 juli 2011; College van B en W, <i>Flap Optimalisering juridische functie</i> , 11 juli 2011; College van B en W, <i>spoedvoordracht voor de collegevergadering hoofdlijnen heroverweging bedrijfsvoering</i> , 29 juni 2010.
Gemeente Amsterdam	<i>Bestuur en Organisatie- Op professionele wijze helpen bij het besturen van de stad en de gemeentelijke organisatie</i> , versie 6 februari 2014; Bestuursdienst, <i>MARAP Q4 2012</i> , 26 februari 2013; CMT, <i>Conceptversie cluster bedrijfsvoering: naar een excellente dienstverlening tegen lagere kosten</i> , 11 april 2013; CMT, <i>Flap nota auditketen en controloverordening</i> , september 2013; DMC, <i>email DMC</i> , 22 april 2013; <i>Implementatieplan 'Visie op Control'</i> , 8 februari 2012; <i>Jaarrekening 2009, 2010</i> ; <i>Jaarrekening 2010, 2011</i> ; <i>Jaarrekening 2012, 2013</i> ; <i>Jaarverslag concerncontroller</i> , 2012; MT bestuursdienst, <i>Stopzetten uitvoering IMB's en vereenvoudigen BVV bij de begroting 2012</i> , 8 september 2011; <i>Plan organisatieontwikkeling. Naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten</i> , mei 2013; <i>Procedure resultaatafspraken directeuren 2013, 2013</i> ; <i>Rapportage project juridische kwaliteitszorg Amsterdam</i> , 25 november 2001; <i>Verbetering van het interne stelsel van beheersing Amsterdam. Visie op control actielijn 7: de auditketen</i> , 4 oktober 2013; <i>Visie op control</i> , 2011; <i>Visie op Control, stap-1 van het project 'Versterking Control functie'</i> , 2011 Website Financiën: http://intranet.financien.amsterdam.nl/cyclus/circulaire/specifieke-0/zelfevaluatie/ Website Financiën: http://intranet.financien.amsterdam.nl/cyclus/circulaire/specifieke-0/resultaatafspraken/ .

Gemeenteraad	<p><i>Agenda commissie AZ, 24-06-2013;</i> <i>Raadsbesluit gemeente Amsterdam, 24 mei 2000;</i> <i>Raadsbesluit gemeente Amsterdam, 13 februari 2002.</i></p>
JZ	<p><i>Advies juridische functie DIVV, 13 februari 2013;</i> <i>Advies juridische functie EZ, 6 februari 2013;</i> <i>Beslisboomregelgeving, 8 februari 2008;</i> <i>Checklist procederen, datum onbekend, ontvangen 8 maart 2013</i> <i>Concept profielschets voor de functie directeur Juridische Zaken bij Bestuur en Organisatie, versie 6 februari 2014</i> <i>Excelbestand inhuur diensten en bedrijven 2007-2009, 07 oktober 2010;</i> <i>Functieprofiel directeur JZ, december 2007;</i> <i>Notitie Bijdragen JZ t.b.v. risicoparagraaf en advies beoordeling directeuren over 2011, 12 maart 2012;</i> <i>Notitie aan rekenkamer getiteld rekenkamererkenning juridische control, 12 maart 2013;</i> <i>Organisatiemodel juridische functie, datum onbekend, ontvangen 18 oktober 2013;</i> <i>Taken en werkzaamheden, 25 april 2013;</i> <i>Tien wegen naar innovatiever aanbestedingsbeleid en professioneler opdrachtgeverschap, 22 februari 2013;</i> <i>Toelichting bij het organisatiemodel juridische functie, datum onbekend, ontvangen 12 maart 2013;</i> <i>Uitgangspunten behandeling verzoek op grond van de Wob, 24 september 2012</i> <i>Visie op bezwaaraafhandeling n.a.v. het voorstel van mw. Sahin, 27 januari 2014.</i> Website taken JZ: http://intranet.amsterdam.nl/jkz/organisatie/juridische/.</p>
Overige	<p>Oerlemans, L.M.P. (2009). <i>Moeizame weg naar juridische kwaliteitszorg in de controlling</i>, in B&G, februari 2008.</p>
Rijksoverheid	<p>Commissie Hoekstra, <i>Met recht verbonden. Verslag van de interdepartementale visitatie juridische functie en wetgeving</i>, maart 2007.</p>
Personen	
Fred Claasen	Kwartiermaker Cluster Bedrijfsvoering
Jessica Hoitink	Directeur juridische zaken
Annette Neervoort	Juridisch adviseur directie Juridische Zaken



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl