



Rekenkamer Amsterdam

Verkenning Juridische kwaliteitszorg

Rekenkamerbrief 2014-05
9 april 2014

Geachte leden van de gemeenteraad,

Wij hebben conform het onderzoeksprogramma van 2013 een verkenning uitgevoerd naar de juridische control binnen de gemeente Amsterdam. Tijdens deze verkenning is gebleken dat een door het gemeentebestuur gedragen definitie van het begrip *juridische control* ontbreekt. We hebben daarom in de verkenning de *juridische kwaliteitszorg* centraal gesteld. Dat begrip is meer omljnd bij de ambtelijke organisatie.

Onder *juridische kwaliteit* wordt de afspraak verstaan die alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie van Amsterdam met elkaar hebben gemaakt om er voor te zorgen 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.

De *juridische kwaliteitszorg* is daarbij het systeem dat er voor zorgt dat de gemeente zich ook aan die afspraak van juridische kwaliteit kan houden.

De juridische kwaliteitszorg in Amsterdam bestaat sinds 2002 als antwoord op de eisen die de steeds complexer wordende samenleving stelt aan de juridische kwaliteit van het overheidshandelen. Lange tijd is het systeem van juridische kwaliteitszorg op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven. Sinds 2010 is door de centrale stad meer ingezet op kennisdeling en advisering en minder op de randvoorwaarden van juridische kwaliteitszorg. Zo is het takenpakket minder gericht op het bijstellen van de concernnormen voor de juridische kwaliteitszorg en het meten van de juridische kwaliteit.

Daarmee lijkt het idee van het continu verbeteren van de juridische kwaliteitszorg minder prioriteit te hebben gekregen. In de plannen die in februari 2014 zijn vastgesteld, is er weer meer aandacht voor een sluitend systeem voor juridische kwaliteitszorg. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen decentraal en centraal is lange tijd onveranderd gebleven. Maar ook op dat punt worden er in recente plannen andere accenten aangebracht.

Deze rekenkamerbrief geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Welke doelen en resultaten zijn nagestreefd met juridische kwaliteitszorg en zijn deze ook gerealiseerd?
2. Hoe is de juridische kwaliteitszorg geregeld binnen de gemeentelijke organisatie?
3. Wat is de invloed van de gemeente brede ontwikkelingen op de juridische kwaliteitszorg?

De brief eindigt met enkele overwegingen over de te nemen vervolgstappen.

Het complete onderzoeksrapport dat ten grondslag ligt aan deze verkenning is te vinden op onze website (www.rekenkamer.amsterdam.nl). Wij hebben deze rekenkamerbrief voorgelegd aan het college van B en W en hen uitgenodigd om te reageren op deze brief. De bestuurlijke reactie, voorzien van ons nawoord, hebben wij opgenomen in de bijlage bij deze brief.

1. Doelen en resultaten

Doelen onveranderd en niet geconcretiseerd

Sinds 2002 worden met juridische kwaliteitszorg 7 doelen nagestreefd:

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

Een vertaling van deze doelstellingen naar concrete resultaten heeft niet plaatsgevonden. Er kan dan ook door het college van B en W geen uitspraak worden gedaan in hoeverre de doelen zijn bereikt en of de huidige inrichting van de juridische kwaliteitszorg heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen.

Behaalde resultaten onzeker

De invoering van juridische kwaliteitszorg startte in 2000 met een pilotproject. Hoewel een koppeling tussen doelen en meetbare resultaten niet heeft plaatsgevonden, zijn tijdens het pilotproject twee resultaten geformuleerd voor juridische kwaliteitszorg. Ten eerste zou juridische kwaliteitszorg moeten resulteren in een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven en ten tweede zouden op termijn de kosten van de juridische bijstand moeten verminderen.

Of beide resultaten na 12 jaar juridische kwaliteitszorg zijn behaald, is niet met zekerheid vast te stellen. Het resultaat 'optimale dienstverlening' is (destijds) niet meetbaar geformuleerd en niet vertaald naar indicatoren. 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 voor juridische inhuur zijn gedaald van € 8,7 miljoen (2007) naar € 6,5 miljoen (2009). De cijfers zijn enigszins onzeker en inmiddels te gedateerd om met zekerheid een uitspraak te kunnen doen over het bereiken van het resultaat.

Positief is dat directeuren van diensten jaarlijks in de bedrijfsvoeringverklaring (BVV) verantwoording afleggen over vijf deelaspecten van de juridische kwaliteitszorg en dat deze resultaten in samengevatte vorm in de gemeentelijke jaarrekening worden verantwoord. Dit levert een positief beeld op: aan 86% van de normen wordt voldaan. Dit beeld behoeft enige nuancering. De resultaten zijn de uitkomst van een zelfevaluatie waarbij de juistheid van de beweringen niet inhoudelijk en onafhankelijk zijn getoetst. Bovendien stammen de vijf normen uit 2002, terwijl ze destijds al golden als minimumnormen waarvan het voornemen was om deze jaarlijks te heroverwegen en aan te vullen.

2. Hoe is de juridische kwaliteitszorg geregeld binnen de gemeente?

Juridische kwaliteitszorg decentraal en centraal belegd

De verantwoordelijkheden voor de juridische kwaliteitszorg zijn zowel decentraal als 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. Centraal heeft de directie Juridische Zaken een faciliterende en coördinerende rol. In deze rol moet de directie zorgen voor de ordening van de juridische functie door het maken van organisatiebrede afspraken, het opzetten van systemen en het (concernbreed) samenwerken in verschillende verbanden, om juridische risico's tijdig in beeld te brengen en beheersbaar te maken (ex ante control). Ook moeten de gemaakte afspraken worden getoetst en het juridische kwaliteitszorgsysteem worden geëvalueerd om de juridische kwaliteit te verbeteren (ex post control). Door de keuze voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteitszorg 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 samen.

Gezien de rol die de directie Juridische Zaken bij de invoer van de juridische kwaliteitszorg van het gemeentebestuur kreeg, is deze verkenning met name gericht op de faciliterende en coördinerende rol van de directie Juridische Zaken. De onderstaande bevindingen hebben daarom vooral betrekking op deze directie.

Grotere nadruk op verbeteren juridische kwaliteit aan de 'voorkant'

De directie Juridische Zaken zet instrumenten in die gericht zijn op het beheersen van de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente. Aan de 'voorkant' initieert Juridische Zaken bijvoorbeeld allerlei (concernbrede) overleggen met juridische hoofden en stelt zij handreikingen op. Aan de 'achterkant' screent Juridische Zaken de B en W stukken en analyseert zij jaarlijks de bedrijfsvoering verklaring (BVV) en Resultaatafspraken Directeur (RAD) van de afzonderlijke organisatieonderdelen. Vanaf 2010 wordt meer ingezet op instrumenten aan de 'voorkant' en op advisering, dan op instrumenten die gericht zijn op het meten van de juridische kwaliteit en het evalueren en bijstellen van de concern brede juridische kwaliteitsnormen. Het oorspronkelijke idee van een cyclisch juridische kwaliteitszorgsysteem uit 2002, dat gericht is op het op een gestructureerde wijze verbeteren van de juridische kwaliteit, lijkt daarmee in de loop van de tijd te zijn losgelaten.

Inzicht in effectiviteit instrumenten ontbreekt

Van de ingezette instrumenten - door zowel de dienstdirecteuren als directie Juridische Zaken - ontbreekt het inzicht in de effectiviteit en efficiency. Er is met andere woorden niet vastgesteld of de ingezette instrumenten wel in voldoende mate bijdragen aan het realiseren van de doelen en of de meest voordeligste instrumenten zijn ingezet.

3. 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 in algemene zin 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. Eén actielijn is het opstellen en uitvoeren van een concernauditprogramma (CAP). Dit programma zal tot stand komen op basis van een risicoanalyse, waarvoor de directie Juridische Zaken zal worden geraadpleegd. Op grond van de CAP kan de juridische kwaliteitszorg ook worden onderzocht (actielijn 7). Een tweede actielijn is het realiseren van integraal risicomanagement in 2016. Gezien het integrale karakter van het risicomanagement verwacht de rekenkamer dat juridische risico's daar ook toe behoren. Een samenwerking tussen de afdeling Risicomanagement en de directie Juridische Zaken 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 op elkaar af te stemmen. Ook deze actielijn staat in het licht van onderlinge samenwerking.

Op 18 februari 2014 heeft het college een nieuw organisatieplan vastgesteld dat gevolgen heeft voor de taken van de directie Juridische Zaken en daarmee voor de juridische kwaliteitszorg. In het plan wordt de centrale regierol van de directie Juridische Zaken

op verschillende wijzen versterkt. Ten eerste wordt de directeur eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van juridische functie op gemeentelijk niveau. Tevens geeft zij als 'vakbaas' vakinhoudelijke sturing aan haar discipline. Ook zou de directeur een adviserende stem krijgen in de benoeming van medewerkers op juridische sleutelposities en in de inrichting van de juridische functie. Bovendien zou zij gaan toezien op de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente, door het definiëren en op peil houden van het vereiste kennisniveau (onder meer door het stellen van opleidingseisen). Ten slotte is expliciet gesteld dat de directeur verantwoordelijk wordt voor een sluitend systeem van juridische control, inclusief de rapportage aan burgemeester en raad, en inclusief de herplaatsing van juridische controllers.

4. Overwegingen vervolgstappen

De juridische kwaliteitszorg in Amsterdam bestaat sinds 2002 en het belang daarvan wordt nog steeds onderschreven. Het is echter onzeker of met de inspanningen vanaf 2001 ook de doelen zijn gerealiseerd. Vanwege het belang van goede juridische kwaliteitszorg en de mogelijke wijzigingen daarin als gevolg van gemaakte keuzen en organisatieontwikkelingen, vind ik het belangrijk om een uitgebreider onderzoek uit te voeren. Bij het onderzoek kunnen we aandacht besteden aan een aantal zaken die ons in de verkenning zijn opgevallen.


- *Resultaten juridische kwaliteitszorg zijn moeilijk te bepalen*
Door gebrek aan meetbare resultaten en goede indicatoren zijn resultaten niet gemeten en geregistreerd. Momenteel worden er wel kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren opgesteld om de kwaliteit van de juridische functie te monitoren. Dat is positief. Een koppeling tussen deze indicatoren en de doelen ontbreekt echter nog. Opvallend is ook dat de huidige doelen die met juridische kwaliteitszorg nagestreefd worden, sinds 2002 niet zijn heroverwogen of tussentijds zijn bekrachtigd.
- *Verschuiving verantwoordelijkheidsverdeling van integraal management directeuren naar regierol directeur Juridische Zaken*
Volgens het principe van integraal management behoort de juridische kwaliteit van de producten en diensten tot de verantwoordelijkheid van het management van het organisatieonderdeel. Voor kwaliteitsborging is een zekere centrale regie nuttig. Momenteel zijn de verantwoordelijkheden voor de juridische kwaliteitszorg zowel decentraal als centraal belegd en is er sprake van een zeker evenwicht. Als de directeur Juridische Zaken een sterkere centrale regierol krijgt, zou dit gevolgen kunnen hebben voor het verantwoordelijkheidsgevoel bij managers voor de juridische kwaliteitszorg en daarmee voor de kwaliteit van het integraal management.
- *Terminologie is niet altijd even helder*
Er zijn diverse (interne) documenten opgesteld die gerelateerd zijn aan de juridische kwaliteitszorg. Vaak zijn in verschillende documenten andere termen gebruikt, zonder dat er inhoudelijk veel is gewijzigd. Een voorbeeld daarvan is het gebruik

van de termen '(ex) ante control en (ex) post control' om de beheersmatige taak van de directie Juridische Zaken in 2002 en 2010 te beschrijven, terwijl in 2014 daarvoor de term 'juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente' is gebruikt. Een tweede voorbeeld is het door elkaar gebruiken van de termen '*juridische kwaliteit*' en '*juridisch control*', terwijl een definitie van juridisch control ontbreekt. Wanneer termen niet helder worden gedefinieerd, kan het gebruik daarvan voor verwarring zorgen.

- *Beperkte aandacht voor integratie juridische kwaliteitszorg in controlvisie*
Het gemeentebestuur wil de (interne) gang van zaken in de eigen organisatie beter beheersen (control). Het lijkt dan logisch dat de juridische kwaliteitszorg ook langs de geïntegreerde weg van de actielijnen zou worden gerealiseerd. Dat is niet het geval. In de huidige stukken wordt veelal de zelfstandige positie van de afdeling Juridische Zaken en de juridische kwaliteitszorg benadrukt, terwijl voor juridische kwaliteitszorg maar beperkt aandacht is in de actielijnen.

Het onderzoek zal waarschijnlijk pas in de loop van 2015 worden uitgevoerd. Er zijn namelijk momenteel veel ontwikkelingen. De nieuwe visie op control zal gevolgen hebben voor de *juridische kwaliteitszorg*. Ook de organisatie is erg in beweging. Stadsdeelorganisaties zullen worden omgezet in bestuurscommissieorganisaties en gemeentelijke diensten in Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE's). Dit heeft ook gevolgen voor de *juridische kwaliteitszorg*. Ik zal het onderzoek pas uitvoeren als al deze ontwikkelingen enigszins uitgekristalliseerd zijn. Het onderzoek zal zich dan waarschijnlijk richten op de actoren die verantwoordelijk zijn voor de juridische kwaliteit. Zover dat nu te overzien is zijn dat de dienst Juridische Zaken, de stadsdeeljuristenpool en de juristen bij de RVE's en clusters.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

Projectleider: mr. drs. Arjan Kok RA
Onderzoeker: drs. Stefanie Geerts

Bijlage 1 - Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief en het onderzoeksrapport op 12 februari 2014 voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B en W. De burgemeester heeft in zijn rol van portefeuillehouder Juridische Zaken namens het college B en W op 21 maart 2014 gereageerd. Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

1. Reactie burgemeester namens het college van B en W

Gaarne voldoe ik aan uw verzoek om te reageren op de concept-rekenkamerbrief en het concept onderzoeksrapport naar aanleiding van uw verkenning van de gemeentelijke juridische kwaliteitszorg.

Uw onderzoeksrapport bevat een schets van de ontwikkeling van de juridische kwaliteitszorg. Daarmee wordt inzichtelijk hoe de inzet om voldoende grip te krijgen en te houden op juridische risico's in de stad, de afgelopen twaalf jaar is geëvolueerd. Alvorens in te gaan op uw overwegingen over de vervolgstappen, schets ik eerst hoe ik tegen die ontwikkeling aankijk.

In 2002 was vooral sprake van kwaliteitszorginstrumenten voor resultaatverbetering die *achteraf* risico's en knelpunten signaleren, zoals de Bedrijfsvoeringsverklaring (BVV), de in 2010 afgeschafte Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB) en de resultaatafspraken directeuren. De directie Juridische Zaken (DJZ) richtte zich daarbij op het faciliteren en coördineren ten behoeve van de vele juridische onderdelen in de gemeente, met hun eigen verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteit en risicoborging. Die eigen verantwoordelijkheid vindt zijn oorzaak in het integrale management van de diensten en de positie van de deelgemeenten. Een en ander resulteerde de afgelopen jaren in allerlei inspanningen door DJZ op het gebied van juridische kwaliteitszorg en juridische control die erop gericht waren om de afzonderlijke juridische functies van diensten en stadsdelen te versterken (zie ook hierna).

Verbreding instrumentarium

Het achteraf constateren van tekortkomingen bleek echter onvoldoende effect te sorteren op de juridische kwaliteit aan de voorkant. Waar de nadruk in 2002 lag op control achteraf, bleek het zaak om het instrumentarium van juridische kwaliteitszorg en control te verbreden, om zodoende de kwaliteit binnen de gemeente op een hoger peil te brengen. Zoals immers ook de commissie Hoekstra¹ in haar interdepartementale visitatie van juridische functie van het Rijk constateert, dragen juridische aandachtspunten en vroegtijdige betrokkenheid in hoge mate bij aan de kwaliteit van besluitvorming.

DJZ heeft er dan ook op ingezet om naast de bestaande ex post controlmiddelen, haar juridische controlfunctie aan de voorkant te verbeteren, door te borgen dat

¹ Commissie Hoekstra, Met recht verbonden, Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en wetgeving, maart 2007

vakspecialistische kennis en strategische juridische noties tijdig en aan de voorkant worden ingebracht bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van beleid. Het verdient immers de voorkeur de vraag of er binnen de geldende kaders wordt gehandeld, zo vroeg mogelijk op tafel te hebben zodat er nog op ingespeeld kan worden.

Voor juridische kwaliteitszorg is de eerste en belangrijkste focus - naast de tijdigheid - de kwaliteit. Om die te verbeteren is niet alleen DJZ gereorganiseerd (invoering duaal loopbaanbeleid, doorgroeimogelijkheden op inhoud), maar parallel gewerkt aan de kwaliteit van de juridische functie in de stad. Dit draagt bij aan een versterking van de control, omdat advies en control binnen de juridische functie veelal hand in hand gaan. Dit tweesporenbeleid hield kort gezegd het volgende in.

De advies- en trekkersrol van DJZ, onder andere in strategische, gevoelige en gecompliceerde dossiers en projecten bieden een sterke basis om ook ex ante risico's te signaleren en te ondervangen bij de diensten, bedrijven en stadsdelen. Concrete juridische problemen vormen immers een goede graadmeter voor onderliggende systeemfouten en leiden tot meer sense of urgency om er iets aan te doen.

Door te investeren in de samenwerking met stadsdelen, diensten en bedrijven heeft DJZ daarbij gewerkt aan het versterken van de kwaliteit binnen de juridische functie concernbreed via onder andere de JZ Raad, het Hoofdenoverleg, het Juridisch Opleidingsprogramma voor de stadsdelen, de PAT's en het op de kaart zetten van het JURGGA (gemeentebreed juristennetwerk).

Nieuwe visie op control

In uw rapport constateert u dat er sinds 2010 door de centrale stad minder is ingezet op de randvoorwaarden van juridische kwaliteitszorg en dat daarmee het idee van het continu verbeteren van de juridische kwaliteitszorg minder prioriteit heeft gekregen. U constateert dat de doelen voor kwaliteitszorg onveranderd en niet geconcretiseerd zijn, dat behaalde resultaten onzeker zijn en dat inzicht in effectiviteit instrumenten ontbreekt.

De doelen voor de juridische kwaliteitszorg zijn inderdaad op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven. Gezien het universele karakter van deze doelen uit 2002, zullen deze ook in de toekomst maatgevend blijven voor de kwaliteit van juridisch handelen van de gemeente: legitimering van bestuur naar burger, beheersen van risico's, vergroten van houdbaarheid van beleid, voorkomen van onnodige schade, verminderen van kosten, benutten van kansen en vergroten van betrouwbaarheid van de overheid. De wens deze nader te concretiseren en de kwaliteit aldus meetbaar te maken, deel ik. Daartoe ligt er inmiddels ook een uitgewerkt plan, dat naar ik heb begrepen ook met u is gedeeld. Ik kom daarop later nog terug.

De uitbreiding van het palet naar de voorkant is niet in de plaats gekomen van een systeem van control achteraf, maar biedt daarop een waardevolle aanvulling. Ondertussen is echter het oude instrumentarium, waaronder de IMB's, in het kader van de herziene gemeentelijke controlvisie geëvalueerd en vervolgens afgeschaft. Conform

de nieuwe Visie op Control die in 2010 is vastgesteld, moet er een versterking van control komen door een gemeenschappelijke opvatting over control én een gemeenschappelijk begrippenkader. Juridische control heeft een bredere scope dan juridische kwaliteitszorg, dat vooral het treffen organisatorische maatregelen, of de vormgeving van het kwaliteitssysteem, betreft. Bij juridisch control is het beheersysteem in praktijk 'aan het werk' en gaat het om de feitelijke risicobeheersing en kwaliteitsborging in lopende processen. Ik wil er dan ook naar streven dat de bredere termen juridische functie en juridische control in de toekomst de leidende begrippen zijn en de term juridische kwaliteitszorg vervangen. In het kader van de nieuwe Visie op Control heeft het College de prioriteit is gelegd bij de versterking van de control op de functies Personeel, Organisatie, Financiën en Inkoop. Juridische control volgt in een later stadium. Ik deel uw mening dat het kwetsbaar is dat het oude instrumentarium deels is verdwenen zonder dat het al vervangen is door nieuwe maatregelen. Echter, die nieuwe maatregelen moeten ook een vorm krijgen in de nieuwe organisatie. Nu het college daarover een besluit heeft genomen, zal ik erop toezien dat het plan dat onder mijn verantwoordelijkheid tot stand is gekomen, ook zo snel mogelijk tot uitvoering wordt gebracht.

Het voorgaande neemt niet weg dat in deze 'overgangsfase' niettemin met de voorhanden zijnde middelen en op basis van een goede samenwerking al een grote stap is gezet in de richting van het bereiken van de doelstellingen. Ik geef enige voorbeelden van de resultaten die daarbij zijn behaald.

Vanaf 2010 voerde DJZ de bestuurlijke synergieopdracht uit om te komen tot de inrichting van één sterkere en goedkopere juridische functie met een logischer samenhang tussen de betrokken organisatieonderdelen. Dit vanuit de gedachte dat niet ieder organisatieonderdeel zijn eigen juridische functie inricht, maar dat men dat met elkaar doet. Daartoe was het nodig te benoemen wat de specifieke rol is van DJZ ten opzichte van dienstonderdelen en de expertise daarop af te stemmen: de rol van DJZ wordt vanaf die tijd kort aangeduid als hoogwaardige adviesdirectie. De synergieopdracht heeft daarnaast een grote kostenbesparing opgeleverd op het gebied van inkoop en inhuur, te weten € 720.000. Deze is later toegenomen vanwege een uitbreiding van de Huisadvocaat, die inmiddels een structurele jaarlijkse besparing oplevert van meer dan € 1,5 miljoen.

Voorbeelden van strategische of gecompliceerde dossiers en projecten waarbij door DJZ meer 'aan de voorkant' risico's zijn gesignaleerd en DJZ heeft gestuurd op resultaat bij diensten, bedrijven en stadsdelen zijn de grote verzelfstandigingstrajecten als Haven en AEB, 10 wegen naar Innovatief aanbesteden, advisering met betrekking tot topfunctionarissen en integriteit, openbare orde dossiers als het coffeeshopbeleid, nieuwe regelgeving voor prostitutie en top 600 (o.a. privacyrecht) en nieuw bestuurlijk stelsel i.v.m. landelijke wetgeving. Ook bij de recente reorganisatievraagstukken zoals die spelen in 1 stad 1 Opgave speelt DJZ een belangrijke advies-én control-rol.

DJZ heeft daarnaast gebouwd aan een juridisch kwaliteitsmodel, dat minder procesgeoriënteerd is en meer gericht op 'hoe te handelen bij' voor diensten en stadsdelen. In

samenwerking met de DJZ raad en het Hoofdenoverleg wordt er sinds 2010 door DJZ gewerkt aan één goed functionerend juridisch instrumentarium binnen de juridische kolom. DJZ en de diensten en stadsdelen werken daarbij samen aan eenduidige en zoveel mogelijk uniforme inhoudelijke maatregelen voor gemeentebrede of specialistische juridische vraagstukken. Deze maatregelen hebben vaak tevens of soms zelfs hoofdzakelijk tot doel, de dienstverlening aan de burger en ondernemingen te verbeteren. Recente voorbeelden zijn:

- Algemene Nadeelcompensatie Verordening
- Algemene subsidieverordening Amsterdam (die in de plaats moet komen van 99 bijzondere subsidieverordeningen)
- Harmoniseren van de leges
- Resultaten behaald in het kader van de dereguleringsoperatie
- Een herziene Initiatief- en referendumverordening
- Stadsbrede invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen
- Uniforme aanpak mbt de WOB door richtlijnen vast te stellen voor omgang daarmee
- Stadsbrede Visie op Bezwaar

Voorts is door DJZ in samenwerking met de betrokken organisatieonderdelen o.a. het volgende concernbrede instrumentarium ontwikkeld:

- Het onderhouden van kennis (ontwikkelingen vakgebied)
- Het verbreden van het juridisch opleidingsprogramma voor de stadsdelen tot de Adviesraad juridische opleidingen, waarin juristen onder andere opleidingen verzorgen
- Juridische overleggen, kennisdeling- en netwerken binnen en buiten Amsterdam (o.a. G4-overleg)
- Regulier overleg met gemeenteadvocaat Nauta om zicht te houden op juridische adviesvragen van diensten en stadsdelen die extern worden uitgezet.
- Het op verzoek doorlichten van de juridische taakuitoefening bij individuele diensten (recent waren dat DICT, DIVV, Dienst Metro, AEB en EZ)

Daarnaast bestaan nog steeds de klassieke 'ex post'- control-middelen:

- Juridische screening van de collegestukken
- De jaarlijkse toetsing van de Bedrijfsvoeringsverklaring, de verantwoording door directeuren in het kader van de cyclus van resultaatafspraken en de rapportage in de jaarrekening;
- Periodieke adviesgesprekken tussen de gemeentesecretaris en de directeuren DJZ, SB en DMC t.b.v. beoordeling directeuren in het kader van de cyclus van resultaatafspraken.

Het oorspronkelijke idee van een iteratief juridische kwaliteitszorgsysteem staat dus nog onverkort op de agenda, en is aangevuld met juridische control 'aan de voorkant'.

Versterking juridische control

Ik deel uw analyse dat juridische kwaliteitszorg kan worden gezien als een onderdeel van een algemene strategie van het gemeentebestuur om meer in control te komen en efficiënter en effectiever te gaan werken. Ook is het noodzakelijk dat er meer inzicht komt in behaalde resultaten en de effectiviteit van de gebruikte juridische controlinstrumenten, en dat de resultaten periodiek kunnen worden 'gemeten'. Met het organisatiebesluit zijn als gezegd de uitgangspunten gegeven voor een nieuwe visie op control. Daarop aansluitend wil ik in de loop van 2014 een begin maken met het formuleren van een nieuwe visie op juridisch control. Het plan dat reeds is vastgesteld voor de herinrichting van de juridische functie, waarin het vaststellen van concrete en meetbare kwaliteitsindicatoren is voorgesteld, zal onder mijn leiding voortvarend ter hand worden genomen. Daarnaast voorziet het organisatiebesluit erin dat op het terrein van risicomanagement nauw zal worden samengewerkt met DJZ bij risicomanagementrapportages, ontwikkelingen in het risicoprofiel van de gemeente en het opstellen van bestuurlijke producten. In uw aanbeveling om een samenwerking te bevorderen tussen de afdeling risicomanagement en Juridische Zaken wordt dus voorzien.

Verder wil ik er op inzetten dat bij de versnelde uitvoering door DMC van de versterkingsopgave uit de Visie op Control en bij de invoering van het concern auditprogramma in 2014 voortvarende stappen worden gezet met betrekking tot de juridische control. DJZ heeft al duidelijk positie gekregen doordat voorstellen zijn gedaan om de directeur DJZ zitting te geven in de auditcommissie. Ik zal er samen met de gemeentesecretaris op toezien dat deze voornemens snel tot uitvoering komen.

Overwegingen over de te nemen vervolgstappen

U overweegt, vanwege de wijzigingen in de juridische kwaliteitszorg als gevolg van gemaakte keuzen en de organisatieontwikkelingen, uitgebreider onderzoek te doen in 2015. Verder stelt u voor het onderzoek dan te richten op de actoren die verantwoordelijk zijn voor de juridische kwaliteit, DJZ, de RVE Juridisch en de juristen binnen de clusters.

Ik ben het eens met uw voornemen om dit onderzoek pas uit te voeren als de ontwikkelingen wat zijn uitgekristalliseerd en ik kan mij ook vinden in de scope van dit onderzoek. Een dergelijk onderzoek kan inzicht helpen geven in hoeverre de genomen maatregelen daadwerkelijk effect hebben, vooral wat betreft de verschuiving van de verantwoordelijkheidsverdeling en het gekozen functionele aansturingmodel richting de clusters.

2. Nawoord rekenkamer

Wij danken het college voor de reactie op de rekenkamerbrief. In de rekenkamerbrief benoemen wij vier aandachtspunten voor verder onderzoek:

1. resultaten juridische kwaliteitszorg zijn moeilijk te bepalen;
2. verschuiving verantwoordelijkheidsverdeling van integraal management directeur naar regierol directeur Juridische Zaken;

3. terminologie is niet altijd even helder;
4. beperkte aandacht voor integratie juridische kwaliteitszorg in controlvisie.

Het college heeft op de aandachtspunten 1, 3 en 4 gereageerd. Ook heeft het college uitgebreid gereageerd op onze bevinding dat vanaf 2010 meer is ingezet op de verbetering van de juridische kwaliteit aan 'de voorkant' en het takenpakket minder was gericht op het bijstellen van de concernnormen voor juridische kwaliteitszorg en het meten van de juridische kwaliteit. Het college schetst in de reactie kort de ontwikkelingen in de periode van 2002 tot en met 2013 en de verwachtingen over de toekomstige ontwikkelingen.

De reactie van het college geeft ons aanleiding om een aantal opmerkingen te maken over de juridische kwaliteitszorg. Wij doen dit aan de hand van onze vier eerder genoemde aandachtspunten en onze bevinding dat het cyclisch karakter van het juridisch kwaliteitszorgsysteem als uitgangspunt lijkt te zijn losgelaten.

2.1. Resultaten juridische kwaliteitszorg zijn moeilijk te bepalen

In deze verkenning hebben wij geconstateerd dat de zeven doelen voor juridische kwaliteitszorg sinds 2002 niet zijn heroverwogen of bekrachtigd. Daarnaast is van 2002 tot en met 2013 niet zichtbaar gestuurd op het realiseren van deze doelen, maar is meer ingezet op het beheersen van de juridische kwaliteitszorg. Sturen op de doelen was ook lastig omdat deze niet waren vertaald naar meetbare resultaten of goede indicatoren. Tot slot ontbreekt het inzicht in de effectiviteit en efficiency van de ingezette instrumenten.

Positief is dat het college zijn uitgangspunten heeft bekrachtigd door aan te geven dat de zeven doelen uit 2002 maatgevend zullen blijven. Ook zijn wij blij dat het college de noodzaak onderkent om het inzicht in behaalde resultaten met de juridische kwaliteitszorg en de effectiviteit van de ingezette instrumenten te vergroten. Wij vragen ons wel af waarom hiermee meer dan een decennium is gewacht. In ons toekomstig onderzoek zullen we nagaan of dit inzicht echt is verkregen.

2.2 Verschuiving verantwoordelijkheidsverdeling van integraal management directeur naar regierol directeur Juridische Zaken

De juridische kwaliteitszorg was tot en met februari 2014 zowel centraal (bij de dienst Juridische Zaken) als decentraal (bij de dienstdirecteuren) belegd. Met de nieuwe plannen krijgt de directeur Juridische Zaken een sterkere centrale regierol en krijgen managers van de toekomstige resultaat verantwoordelijke eenheden (RVE's) minder autonomie op het gebied van juridische kwaliteitszorg. Dit kan gevolgen hebben voor het verantwoordelijkheidsbesef van managers van de RVE's en daarmee voor de kwaliteit van het integraal management. Het college heeft in zijn bestuurlijke reactie niet gereageerd op deze opmerking. Uit de reactie blijkt wel dat het college tot voor kort de gezamenlijke verantwoordelijkheid benadrukte (de 'juridische functie' is iets wat men met elkaar moest doen).

2.3 Terminologie is niet altijd even helder

Wij constateren dat er in verschillende beleidsdocumenten verschillende begrippen worden gebruikt die gerelateerd zijn aan de juridische kwaliteitszorg en dat deze begrippen niet altijd helder zijn gedefinieerd. Een helder begrippenkader bevordert de communicatie en draagt bij aan de verdere verbetering van het juridische kwaliteitszorgsysteem. Het college geeft aan ernaar te streven om de brede begrippen 'juridische functie' en 'juridische control' in de toekomst de leidende begrippen te laten zijn in beleidsdocumenten. Wij hebben geen voorkeur voor specifieke begrippen, maar vinden het wel van belang dat de begrippen helder worden gedefinieerd en consistent worden gebruikt.

2.4 Beperkte aandacht voor integratie juridische kwaliteitszorg in controlvisie.

Juridische kwaliteitszorg is een onderdeel van een algemene strategie van het college om meer in control te komen en efficiënter en effectiever te gaan werken. Daartoe voert het college organisatieveranderingen door. We hebben aandacht gevraagd voor het feit dat in de beleidsstukken rond het concernauditprogramma en het risicomanagement de directie Juridische Zaken (DJZ) en juridische kwaliteitszorg nauwelijks voorkomen.

In zijn reactie geeft het college aan dat de afdeling risicomanagement nauw gaat samenwerken met DJZ op het terrein van risicomanagement. Wij zijn blij met deze toezegging, omdat uit eerdere ambtelijke stukken² deze samenwerking nog niet bleek en het risicomanagement tot en met 2014 gericht is op vier ondersteunende functies te weten: financiën, personeel, inkoop en organisatie. De juridische functie ontbreekt, terwijl de kennis van DJZ van grote meerwaarde kan zijn voor het risicomanagement.

Uit de bestuurlijke reactie maken wij verder op dat het college de 'juridische control' wil versterken door de directeur JZ in de (nabije) toekomst zitting te laten nemen in de concernauditcommissie. De kans dat daarmee 'juridische control' onderdeel wordt van het concernauditprogramma neemt daardoor toe. Dat zou zeker een toegevoegde waarde hebben omdat de werking van de 'juridische control' onafhankelijk wordt getoetst. Een (incidentele) concernaudit kan echter niet in de plaats treden van 'juridische control' als intern beheersingsinstrument. Voor dit laatste blijft de directeur JZ verantwoordelijk.

2.5 Cyclisch juridische kwaliteitszorgsysteem

De rekenkamer constateert dat de DJZ vanaf 2010 meer instrumenten aan 'de voorkant' heeft ingezet om de juridische kwaliteit te verbeteren en dat er minder aandacht is gegeven aan het bijstellen van de concernnormen voor juridische kwaliteitszorg en het meten van de juridische kwaliteit. Dat betekent ons inziens dat het idee van een cyclisch juridisch kwaliteitszorgsysteem, waarbij de juridische kwaliteitszorg continu en systematisch wordt verbeterd, in de loop van de tijd is losgelaten.

² Actielijn-8: Risicomanagement en actielijn-9: Organisatie en positionering

Het college beaamt dat DJZ vanaf 2010 extra heeft ingezet om risico's vroegtijdig te signaleren en te ondervangen door aan de 'voorkant' te adviseren in strategische, gevoelige en gecompliceerde dossiers en projecten. Daarnaast heeft DJZ geïnvesteerd in de samenwerking met stadsdelen, diensten en bedrijven. Het college geeft echter aan dat deze inzet niet in de plaats is gekomen van een systeem van control achteraf, maar eerder daarop een waardevolle aanvulling is.

De grotere inzet aan de 'voorkant' is zeker een waardevolle aanvulling. Er zijn echter ook onderdelen van het cyclische systeem verdwenen en niet op een andere wijze gecompenseerd. De legal audits als onderdeel van de Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB) die bedoeld waren om de juridische kwaliteit te meten, zijn in de loop van de tijd vervuild voor minder onafhankelijke en minder diepgaande zelfevaluaties van dienstdirecteuren. Bovendien zijn de concernbrede juridische normen al meerdere jaren niet geëvalueerd of (noemenswaardig) aangepast aan de ontwikkelingen in de tijd. Door de gekozen werkwijze wordt wel de juridische kwaliteit vergroot van processen, diensten en producten waar DJZ bij betrokken wordt, maar kunnen blinde vlekken ontstaan op die terreinen waar DJZ niet aan de voorkant bij betrokken is. Bovendien is door het verdwijnen van de systematische evaluatie en bijstelling van normen een impuls verdwenen om het systeem van juridische kwaliteitszorg systematisch te verbeteren.

Het benoemen van concrete en meetbare kwaliteitsindicatoren zien wij als een eerste stap om het cyclisch karakter van juridische kwaliteitszorg te herstellen.

2.6 Tot slot

In de periode 2002 tot en met 2013 is de juridische kwaliteitszorg geleidelijk veranderd. De aankomende reorganisatie kan voor grotere veranderingen zorgen. Deze veranderingen en de door het college aangekondigde verbeteringen zullen ook onderdeel zijn van het door ons aangekondigde onderzoek.