

REEKS JURIDISCHE KWALITEITZORG LOKAAL BESTUUR

LEGAL AUDITS EN QUICKSCANS BIJ GEMEENTEN

PROF. DR. W.J.M. VOERMANS



Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

LEGAL AUDITS EN QUICKSCANS
BIJ GEMEENTEN

LEGAL AUDITS EN QUICKSCANS BIJ GEMEENTEN

Meta-analyse van legal audits en quickscans
uitgevoerd bij 34 lokale overheden

rapport t.b.v. Vereniging Juridische Kwaliteitszorg

Prof. dr. Wim Voermans, Afdeling staats- en bestuursrecht,
Universiteit Leiden
m.m.v. Boudewijn Niels

juli 2006

COLOFON

Reeks:

Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Samenstelling:

Het bestuur van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur:

Mr. A.L.G. Arnold (gemeente Roosendaal)

Mr. S.M.J.M. Beljaars (gemeente Tilburg)

Mw. mr. C.G.P. Geerdink (gemeente Moerdijk)

Mr. J. Lanenga (gemeente Groningen)

Mr. J. Olivier (gemeente Leiden)

Mw. mr. J.E. Poldervaart (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Mr. M.A. Waaning (gemeente Leiden)

Mr. drs. R.J. Westerhof (gemeente Apeldoorn)

Vormgeving:

Ontwerp: Transparant, Den Haag

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

p/a Gemeente Leiden

Afdeling BIZ

Postbus 9100

2300 PC Leiden

E-mail: vjk@leiden.nl

Website: www.vjk.nl

Realisatie Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006

www.sdu.nl

ISBN: 90-12-11860-3

© VJK, Leiden, 2006

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan.

INHOUD

Voorwoord	7
1 Het onderzoek	9
1.1 Aanleiding: juridische kwaliteitszorg bij gemeenten	9
1.2 VJK en onderzoeksopdracht	10
2 Legal audits, legal quick scans vergeleken	15
2.1 Wat is eigenlijk juridische kwaliteit en juridische kwaliteitszorg?	15
2.2 Vergelijking op hoofdlijnen van de audits en quick scans	21
3 Leermomenten	43
3.1 Wat leren de scans en audits?	43
3.2 Terugkerende thema's en knelpunten juridische kwaliteitszorg	47
3.3 Oplossingen en scenario's voor de knelpunten	53
Curriculum Vitae, Prof. dr. Wim Voermans	57

VOORWOORD

Met gepaste trots presenteert het bestuur van de Vereniging voor Juridische Kwaliteitszorg hierbij wederom een uitgave waarin de ontwikkeling van juridische kwaliteitszorg centraal staat. Het bestuur constateert dat het systematisch werken aan juridische kwaliteitszorg steeds meer vorm krijgt.

Dat vormt het bewijs dat het begrip juridische kwaliteitszorg steeds meer bij overheden raakt ingebed. Als vereniging hebben we hierbij een duidelijke rol gespeeld. Met name door het houden van congressen en bijeenkomsten, het uitnodigen van interessante sprekers, het instellen van werkgroepen, en nu dus ook door het initiëren van dit onderzoek.

7

Legal audits en quickscans bij gemeenten is de weergave van het rapport dat prof. dr. Wim Voermans heeft opgesteld in opdracht van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg. In dit rapport geeft hij een analyse van hetgeen hij heeft onderzocht bij 34 verschillende gemeenten.

Hij analyseert de verschillende vormen van onderzoek naar juridische kwaliteit, die hebben plaatsgevonden. Tevens gaat hij nader in op de problemen die daarbij zijn ondervonden. Tot slot gaat hij in op de vraag of er een 'best-practice' valt aan te geven voor gemeenten om de zorg voor juridische kwaliteit ter hand te nemen.

Daarmee vormt deze bijdrage een hulpbron voor gemeenten om te onderzoeken hoe zij Legal audits en quickscans kunnen toepassen. En daarmee past het in onze reeks boeken over juridische kwaliteitszorg. Wij wensen de lezer veel leesplezier toe en hopen dat deze uitgave bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit van uw organisatie.

Voor meer en andere informatie over de vereniging en juridische kwaliteitszorg in het lokaal bestuur verwijzen wij u graag naar onze website www.vjk.nl.

Het bestuur van de Vereniging
Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

John Olivier
Tjen Beljaars
Anton Arnold
Elly Poldervaart
Jan Lanenga
Max Waaning
Carina Geerdink
Ronald Westerhof

1 HET ONDERZOEK

1.1 Aanleiding: juridische kwaliteitszorg bij gemeenten

De zorg om de kwaliteit van diensten en producten die de overheid levert is de laatste jaren steeds groter geworden. Of die toegenomen zorg nu een gevolg is van afnemend vertrouwen in die overheid, een verzakelijking of professionalisering van het openbaar bestuur of het gevolg van de voortschrijdende juridisering ervan, is een open vraag die ook hier onbeantwoord blijft. Dat er door burgers, bedrijven, instellingen, organisaties en medeoverheden steeds meer eisen worden gesteld aan de producten en diensten van de overheid is echter onmiskenbaar. Veel van die nieuwe eisen hebben de vorm van juridische eisen. Gemeenten – want daartoe beperken we ons hier hoofdzakelijk – werden de afgelopen jaren geconfronteerd met vele op elkaar inwerkende juridische ontwikkelingen, zoals de inwerkingtreding van (nieuwe tranches van) de Algemene wet bestuursrecht, jurisprudentie, de verschillende herzieningen van de Gemeentewet (dualisering), de steeds grotere indringendheid van Europese regels (regels over aanbestedingen, staatssteunregime, Wet TES, etc.), en de vele (stelsel)wijzigingen waaraan de verschillende sectorwetten (Woningwet, Wet op de ruimtelijke ordening, Wet werk en bijstand, etc.) onderhevig zijn.

De ontwikkeling van die juridische eisen heeft gemeenten genoodzaakt steeds meer te investeren in de juridische functie. Doordat het recht steeds verder is doorgedrongen in het werk van de gemeentelijke organisaties (meer recht en steeds complexere en specifiekere juridische eisen) die zich zelf verder heeft gespecialiseerd en geprofessionaliseerd (vaak door middel van functiescheiding) is de vraag naar de inrichting van de juridische functie binnen gemeenten steeds belangrijker geworden. Met de vraag naar de inrichting van de juridische functie rijst ook onmiddellijk de vraag naar de kwaliteit en waarborging daarvan.

Juridische kwaliteitszorg is inmiddels, zoals Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur (VJK) het op de website uitdrukt, niet meer weg te denken.¹

Juridische kwaliteitszorg komt in vele soorten en maten – we komen daar later nog op terug – en wordt door verschillende gemeenten ook verschillend opgepakt. Er bestaan grote onderlinge verschillen, dat spreekt vanzelf, het leveren van diensten en producten met een goede juridische kwaliteit is nu eenmaal maatwerk. Toch kunnen lokale overheden, en dan met name gemeenten, veel van elkaar leren op dit terrein, zeker daar waar het gaat om 'best practices' op het terrein van juridische kwaliteitszorg.

1.2 VJK en onderzoeksopdracht

10

Tegen de achtergrond van het grote belang dat binnen de lokale overheid aan juridische kwaliteitszorg wordt gehecht en vanuit de gedachte dat het goed is om de krachten te bundelen is de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur (VJK) opgericht. De vereniging brengt medewerkers van gemeenten die zich bezig houden met juridische kwaliteitszorg bij elkaar om ervaringen uit te wisselen en zo verder te werken aan de ontwikkeling en professionalisering van het vakgebied juridische kwaliteitszorg bij het lokaal bestuur. In dat licht moet ook de onderzoeksopdracht die de VJK in 2005 aan de Universiteit Leiden verstrekte – verschillende juridische audits en quick scans met elkaar te vergelijken – worden gezien.

Tussen 2001 en 2004 hebben verschillende gemeenten in Nederland kortlopende onderzoeken – al dan niet door onafhankelijke organisaties – uit laten voeren naar de staat en het niveau van de juridische kwaliteitszorg in gemeenten. Dat onderzoek is in de vorm van zgn. Legal Audits of Legal Quick scans door verschillende gemeenten op uiteenlo-

¹ www.vjk.nl.

pende wijzen (verschillende methoden, verschillende toetsnormen, etc.) uitgevoerd. Audits en quick scans zijn natuurlijk nuttig en leerzaam voor de gemeenten (of de betreffende sector- of dienstonderdelen) waarin ze werden uitgevoerd, ze lenen zich echter – vanwege die onderling verschillende inrichting – niet direct tot onderlinge vergelijking of benchmarking. Over en weer valt er dus – door de verschillen – door gemeenten niet direct altijd iets te leren van elkaars audits en quickscans waardoor er ook weinig gezamenlijke lessen te trekken zijn waar het betreft beste praktijken van inrichting van juridische kwaliteitszorg.

De onderzoeksopdracht

Om met het oog op verdere professionalisering van juridische kwaliteitszorg toch onderlinge lessen te kunnen trekken is een onderzoeksproject opgezet waarbij, aan de hand van een analyse van verschillende kortlopende onderzoeken (legal quick scans, legal audits, e.d.) die door gemeenten over hun systeem van juridische kwaliteitszorg zijn uitgevoerd, wordt gezien:

- a) hoe de verschillende kortlopende onderzoeken zich tot elkaar verhouden (inhoud en effectiviteit);
- b) welke thema's daarin steeds terugkeren (per 2006 uitgebreid met de vraag of er een standaardmodel is te ontwikkelen);
- c) welke knelpunten er blijken die evaluaties in juridische kwaliteitszorg en – daardoor potentieel of manifest – in de juridische dienstverlening bestaan?;
- e) welke oplossingen (of scenario's daarvoor) voor de oplossing van die knelpunten te bedenken zijn.

Legal Quick scans en Legal Audits betrokken in het onderzoek

Om een zinvolle onderlinge vergelijking mogelijk te maken zijn in het onderzoek 31 Legal Quick scans en Legal Audits uitgevoerd bij gemeenten en twee uitgevoerd bij waterschappen betrokken. Bij het kiezen

van de verschillende audits en scans er rekening gehouden met een zo breed mogelijke spreiding van de audits en quick scans over:

- uitvoerders van de scan of audit;
- grote, middelgrote en kleine gemeenten;²
- juridische kwaliteitszorg in de gehele gemeente of juist in een enkele sector daarvan;
- gemeenten en enkele waterschappen.

De volgende scans en audits werden in het onderzoek betrokken (de uitvoerder is steeds gecursiveerd).

Balance

- 1 Velsen

12

De Boer & Ritsema van Eck

- 2 Deventer
- 3 Breda

Deloitte & Touche

- 4 Oostzaan
- 5 (Stadsdeel) Amsterdam Noord
- 6 (Stadsdeel) Oost-Watergraafsmeer
- 7 Haarlem
- 8 Roosendaal
- 9 Emmen
- 10 Beesel
- 11 Nieuwegein
- 12 Haarlem (Sector Brandweer en Ambulance)
- 13 Haarlem (Sector Facilitaire Dienst)
- 14 Landgraaf

2 Het aandeel van kleine gemeenten en grote gemeenten is relatief klein. De keuze is vooral ingegeven door het aanbod. Dank gaat uit naar de auditurs, scanteam en de VJK die de scans en audits ter beschikking stelden.

- 15 Berkel en Rodenrijs
- 16 Brunssum
- 17 Someren
- (A Waterschap Hunze en Aa's)
- (B Waterschap Rijn en IJssel)

Eigen beheer gemeente

- 18 Eindhoven (Algemene en Publiekszaken)
- 19 Eindhoven (Sport en Recreatie)
- 20 Eindhoven (Kabels en Leidingen)
- 21 Utrecht³
- 22 Leeuwarden (Stadsontwikkeling en beheer)⁴

Juridisch adviesbureau Juncto⁵

- 23 Nijmegen (Directie inwonerszaken – SoZaWe en Directie Grondgebied)
- 24 Nijmegen (Directie wijkaanpak en leefbaarheid)

13

Leeuwendaal

- 25 Culemborg
- 26 Hoorn
- 27 Leerdam
- 28 Woudenberg

Kenniscentrum/SGBO

- 29 Best
- 30 Rheden
- 31 Bunschoten

3 De gemeente Utrecht voert – als uitvloeisel van het concernplan – voortdurend audits uit op de juridische kwaliteitszorg. In feite gaat het daarbij om een monitoringsysteem. Deze wijze van evalueren van het juridische kwaliteitszorgsysteem wijkt mede om die reden af van de andere in het onderzoek betrokken legal audits of quick scans.

4 De Audit uit 2002 werd – volgens het auditrapport – uitgevoerd in samenwerking met Deloitte & Touche.

5 Onderdeel van De Boer & Ritsema van Eck.

2 LEGAL AUDITS, LEGAL QUICK SCANS VERGELEKEN

2.1 Wat is eigenlijk juridische kwaliteit en juridische kwaliteitszorg?

Alle audits en scans in het onderzoek stellen zich ten doel een beeld te vormen van de juridische kwaliteitszorg in gemeenten of andere decentrale overheden. Om een beeld te krijgen van juridische kwaliteit en de zorg die daaraan behoort te worden besteed is het wel wezenlijk te weten wat nu wordt verstaan onder 'kwaliteit', meer bepaald 'juridische kwaliteit'. In de meeste scans en audits wordt kwaliteit 'leeg' gedefinieerd, d.w.z. als een soort procedure of methode van zorg zonder dat inhoudelijke criteria worden aangereikt die houvast geven.

15

a Kwaliteit als contextueel bepaald en relatief begrip

Juridische kwaliteit – als onderdeel van het begrip juridische kwaliteitszorg – wordt veelal gedefinieerd als: de mate waarin iets (product, dienst) voldoet aan de eisen die (door gebruikers, het recht, de omgeving) daaraan worden gesteld.⁶ Deze lege wijze van definiëren van

6 Op het vlak van kwaliteit zijn vele standaards beschikbaar, standaards opgesteld door diverse instituten, zoals ISO (internationale standaardisatie organisatie), NNI (Nederlands Normalisatie Instituut, DIN (Deutsches Institut für Normung) en ANSI (American National Standards Institute). De ISO 9000 standaard bijvoorbeeld specificceert de vereisten voor een kwaliteitsmanagementsysteem dat de productie van een product of dienst moet ondersteunen. De standaard zelf zegt niets over welke activiteiten uitgevoerd moeten worden zodat het product of de dienst van een hoge kwaliteit wordt, maar het zegt iets over de vereisten en randvoorwaarden die tijdens het productieproces in de gaten gehouden moeten worden. Behalve de benadering vanuit de verschillende ISO-normen – die het onderliggende model voor een aantal van de quick scans en audits lijkt – zijn er voor het begrip kwaliteit nog andere benaderingen en modellen denkbaar. In Nederland is het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit) populair. Het

kwaliteit maakt kwaliteit tot een relatief begrip.⁷ Veel lijkt af te hangen van het ambitieniveau. Welke doelen heeft een gemeente zich gesteld op het punt van de juridische kwaliteitszorg?⁸ Een honderdprocent-doelstelling, i.e. op elk niveau te voldoen aan alle aan de betrokken

16

INK managementmodel definieert het kwaliteitsbegrip niet zozeer inhoudelijk, maar beschrijft de vijf ontwikkelingsfasen van een onderneming, instelling of onderdeel daarvan die voeren tot kwaliteitsverhoging. Deze fasen zijn: 1. De fase waarin men activiteit georiënteerd is. Het gaat hierbij om de kwaliteit in de eigen werksituatie, waarbij iedereen streeft het werk zo goed mogelijk te doen. 2. De fase waarbij procesoriëntatie een belangrijke rol speelt. Hier beheerst men de afzonderlijke stappen in het werkproces. De bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast. 3. De fase van de interne ketengerichtheid. Hierbij wordt op alle niveaus gewerkt aan een continue verbeterslag. Men is erop gericht om problemen te voorkomen in plaats van te verhelpen. 4. De fase van de externe kerngerichtheid. Hierbij wordt samen met partners gestreefd naar een maximale toegevoegde waarde. 5. De fase van de transformatie. Hierbij is de strategie erop gericht om als bedrijf bij de top te horen. In enkele van de audits of scans die wij bekeken kwarn dit model als toetsmodel terug (bijvoorbeeld bij de gemeente Roosendaal).

- 7 Deze wijze van definiëren heeft – naast de veranderlijkheid van de eisen waaraan voldaan moet worden – ook te maken met de aspiratieve dimensie van het kwaliteitsbegrip; je kunt vaak alleen maar gezaghebbende uitspraken doen over dat wat kwaliteit *niet* is. Datgene wat niet voldoet. Veel lastiger is het om inhoudelijk te bepalen wat 'kwaliteit is' of dat wat 'kwaliteit heeft'. Kwaliteit is een aspiratief begrip wat een element (een steeds hoger) streven in zich draagt.
- 8 Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in het concernplan van de gemeente Utrecht, waarin doelstellingen en streefbeelden voor de juridische kwaliteitszorg zijn geformuleerd. Het gaat om de volgende streefbeelden: 1. de juridische kwaliteit wordt belangrijk gevonden (bewustzijns- en cultuuromslag), 2. De basiscondities voor goed juridisch functioneren (juridische infrastructuur) zijn aanwezig, 3. er is een systeem van risicobeheersing en pro-actieve kwaliteitsbewaking, 4. juridisering wordt zoveel mogelijk beperkt, 5. juridische kwaliteit maakt integraal onderdeel uit van het managementsysteem. Wat opvalt is dat de doelen en streefbeelden niet zijn gekwantificeerd zodat het lastig is vertrekend vanuit de o-meting te zien hoever men gevorderd is. De meting geschiedt aan de hand van (risico)analyses die door de vakdiensten zelf op hun functioneren zijn uitgevoerd. Zie 'Meesterlijke' plannen in uitvoering; jaarplannen bedrijfsmiddelen – onderdeel juridische kwaliteitszorg en control, gemeente Utrecht 2003.

dienst of product te stellen juridische eisen? Het juridische nagenoeg foutloos opereren? Zo'n streven kan op zijn beurt ten koste gaan de kwaliteit van de bejegening, of een (te) grote wissel trekken op de schaarse (ambtenaren)capaciteit of middelen waardoor de levering van andere producten en diensten in het gedrang komt. Het kan ook leiden tot een ongewenste juridisering. Een andere ambitiestrategie is juist te kiezen voor een optimale verhouding, dat wil zeggen in die mate voldoen aan de juridische eisen dat het betaalbaar en doenbaar blijft, en de risico's verbonden aan het niet voldoen aan juridische eisen – in enigerlei mate – beheersbaar blijven. Volgens die benadering gaat het er dan meer om juridische eisen, omgevingsbeperkingen en het streven naar een optimale kwaliteit van product en dienstverlening met elkaar in evenwicht te brengen.⁹

17

In de verschillende audits en scans is dit probleem van de relativiteit van kwaliteit onder ogen gezien en gezocht naar ankerpunten voor 'juridische kwaliteit'. In sommige audits of scans wordt dan gesproken van normen, normenkader of toetsnormen, of kwaliteitscriteria.¹⁰ De gehanteerde kwaliteitsnormen zijn niet het uitvloeisel van algemeen aanvaarde of vaststaande juridische kwaliteitsnormen,¹¹ maar afleidingen van wat – veelal op afspraak tussen de aanbesteders en uitvoerders van de onderzoeken¹² – wordt gezien als de eisen die het geschreven en ongeschreven recht stelt aan overheidshandelen.

Rechtmatigheid van overheidshandelen wordt daarmee in veel van de audits en scans – terecht – tot de kern van het juridische kwaliteitsbe-

9 Zie legal audit Dienst Stadsontwikkeling gemeente Emmen 2003.

10 Zie Legal audit Roosendaal 2003, m.n. p. 51.

11 De kwaliteit van de rechtspleging vanuit het oogpunt van legaliteit, effectiviteit en efficiëntie.

12 Verschillende adviesbureaus maken wel gebruik van eigen – goed door-dachte – manifesten, protocollen en keurmethoden die zich lenen voor algemeen gebruik binnen verschillende gemeenten. Een algemeen aanvaarde juridische kwaliteitsstandaard, of kwaliteitsprotocol bestaat (nog) niet.

grip genomen en vervolgens vertaald naar de verschillende functies en aspecten van gemeentelijke dienstverlening. Toch houdt juridische kwaliteit en juridische kwaliteitszorg niet op bij het streven naar louter rechtmatigheid van overheidshandelen. Juridische kwaliteit is meer, zoals ook de afgelopen jaren is gebleken.

b Juridische kwaliteit in discussie

18

De laatste jaren is er veel discussie over de kwaliteit van juridische producten en diensten. Wat verstaan we eigenlijk in – zo objectief mogelijke zin – onder de kwaliteit? Op het terrein van de wetgeving, bestuur en rechtspleging – als de hoofdonderdelen van overheidsbestuur – wordt daar de afgelopen tien jaar intensief over gedebatteerd. Sinds een vijftiental jaar is er – na de nota Zicht op wetgeving (1990) – een inhoudelijke discussie over de kwaliteit van wetgeving op gang gekomen, die heeft geresulteerd in het vaststellen van kwaliteitsstandaarden en – protocollen en een tweetal rijksbrede visitaties ten aanzien van de wetgevingsfunctie. Ook de kwaliteit van de rechtspleging staat – na de herziening van de rechterlijke organisatie – in het brandpunt van de belangstelling. Ook daar zijn – onder auspiciën van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak – kwaliteitsstandaarden en -protocollen ontwikkeld om de kwaliteit van de rechtspleging te kunnen beoordelen en verbeteren. Op het ogenblik worden de rechterlijke organisaties die onder het zorggebied van de Raad voor de rechtspraak vallen gevisiteerd. Ook de juridische kwaliteit van besturen is – de laatste tien jaren vooral in het kader van de ontwikkeling van de Algemene wet bestuursrecht – aan de orde.¹³ Juist de discussie over de juridische kwaliteit van bestuurshandelen laat zien dat de zorg om de juridische kwaliteit van dat handelen niet alleen draait om rechtmatigheid, maar veel meer omvat. Rechtmatigheid is geen doel op zich van overheidsbestuur maar een element tussen ande-

¹³ Zie ook het Groningse congres georganiseerd door de RUG uit juni 2005, *Om de juridische kwaliteit van het bestuur*, www.rug.nl/Rechten/nieuws/archief/archief2005/nieuwsbrief/week03/03_08.

re. Naast rechtmatigheid (legaliteit) van overheidshandelen zijn ook effectiviteit en efficiëntie, legitimiteit en bejegening van belang.

Er valt te onderscheiden naar drie elkaar aanvullende elementen die – in inhoudelijke zin – juridische kwaliteit bepalen. Het eerste element vormt *juridische kwaliteit in se* in de zin van rechtmatigheid of legaliteit (i.e. het voldoen aan de normen van geschreven en ongeschreven recht) van het handelen. Het tweede juridische kwaliteitsbepalende element vormt de *bestuurlijk-organisatorische kwaliteit* (organisatie, expertise, doelmatige inrichting van werkprocessen, etc.) van dat handelen en het derde element dat van de *kwaliteit van de dienstverlening* (snelheid, klantgerichtheid, transparantie, e.d.).

Deze wijze van benaderen van juridische kwaliteit als de optelsom van elkaar aanvullende dimensies maakt op het ogenblik school in de rechtswetenschap. Ik zal die benadering dan ook gebruiken als achtergrondmodel voor mijn analyse. Om de verschillende audits en quick scans met elkaar te vergelijken geeft deze benadering een – zij het wat abstract, maar wel solide – referentiepunt.

19

c Juridische kwaliteitszorg

De audits en scans in dit onderzoek beogen in de meeste gevallen niet alleen de juridische kwaliteit van gemeentelijk handelen te meten, maar ook te bezien hoe gemeenten gestalte geven aan hun zorg voor juridische kwaliteit van hun handelen. Bij 'zorg' gaat het er dan om welke voorwaarden (personen, organisatie, processen, bevoegdheden, middelen) voor het bereiken, instandhouden of bevorderen van juridische kwaliteit op welke wijze moeten worden gevonden en ingericht. De wijze waarop die zorg is georganiseerd hangt, wederom, sterk af van de kwaliteitsambitie die een gemeente heeft. Als een gemeente bijvoorbeeld tevreden is met de bereikte kwaliteit dan kan de zorg er op zijn gericht die kwaliteit te behouden. Kwaliteitszorg kan er op gericht zijn bestaande de kwaliteit te waarborgen (bijvoorbeeld structureel en duurzaam), maar ook om kwaliteit te verbeteren (al dan niet

via een eenmalige kwaliteitsslag), of de risico's verbonden aan kwaliteitsproblemen te vermijden of te beheersen.

Voor wat juridische kwaliteitszorg in zou moeten houden, gelden geen algemeen aanvaarde maatstaven. Er is weinig hard bewijs voor welk zorgsysteem wel en welk zorgsysteem niet werkt. Zouden we erg aan de oppervlakte blijven dan zouden we kunnen zeggen dat het relatief beste zorgsysteem dat systeem is dat

- a de meeste kwaliteitselementen en -dimensies in zich verenigt, en
- b het best de voorwaarden schept voor het bereiken van een 'hoge' kwaliteit (of aandacht daarvoor) in al die dimensies.

Deze wijze van benaderen is in die zin riskant omdat het in wezen slechts een hoog niveau van analyse en protocollering waardeert. Kwaliteit wordt op deze voet vereenzelvigd met het zorgsysteem. Daarvan weten we dat, inderdaad, een goed kwaliteitszorgsysteem bij kan dragen¹⁴ aan het verhogen van de juridische kwaliteit. Het is echter nog niet bewezen dat het niet (aantoonbaar) hebben van een zorgsysteem, of het hebben van een sober zorgsysteem, als vanzelf tot slechte kwaliteit zou leiden. Om te verduidelijken: dertig jaar geleden werkten gemeenten vaak nog met een gemeentesecretaris of een kleine juridische dienst die door langjarige ervaring als werkelijk juridische vraagbaken optraden. Als we zouden kunnen abstraheren van de preoccupaties van ons huidige tijdgewricht en het weten van nu, dan was die situatie van toen niet als vanzelf slechter of beter dan nu, alleen geheel anders en – daardoor – onvergelijkbaar met de wijze waarop nu de juridische functie van gemeenten is ingericht.

Een soortgelijk probleem geldt in onderzoek: de onderlinge vergelijking van scans en audits brengt onderlinge verschillen aan het licht, maar het is riskant aan de verschillen een oordeel te verbinden over wat de beste wijze van auditeren of scannen is. Al zeker staat niet als vanzelf vast dat een gesofisticeerde scan of audit, die veel dimensies van juri-

¹⁴ Dat zorgsystemen bijdragen aan het verhogen van de juridische of anderszins professionele kwaliteit van een organisatie is een hele aantrekkelijke en voorshands plausibele en geloofwaardige, maar wel goeddeels onbewezen hypothese in het publieke domein.

dische kwaliteit over het voetlicht brengt, daardoor de juridische kwaliteit en kwaliteitszorg van een gemeente beter zou bedienen dan een scan of audit die dat minder doet. Wel is het natuurlijk zo dat een uitgebreide scan of audit mogelijk meer informatie over de staat van juridische kwaliteit en zorg oplevert dan een minder uitgebreide. Kortom, er bestaat geen vast referentiepunt of standaard aan de hand waarvan (het analyseren van) juridische kwaliteitszorgsystemen kan worden beoordeeld. Ik heb dan ook steeds de definities van kwaliteitszorg(systeem) uit de scans en audits gevolgd en slechts – waar dat aan de orde was – onderling vergeleken.

d Juridische functie

In enkele audits wordt het begrip juridische functie gedefinieerd. Onder juridische functie worden dan zowel de juristen¹⁵ en de juridische medewerkers binnen een organisatie, als de juridische kennis bij de overige medewerkers en het management verstaan.¹⁶ Al is het tegen de achtergrond van de afspraken over de uitvoering van een legal audit binnen een gemeente nuttig en nodig om dit te definiëren, de toegevoegde waarde voor de onderlinge vergelijking is gering. Deze definitie van juridische functie vaart heel dicht aan tegen kennis en vaardigheden van medewerkers. Het houdt – onbedoeld wellicht – weinig rekening met juridische kennis die – als collectief geheugen – op andere wijze is opgeslagen en bereikbaar is dan in de hoofden van de medewerkers zelf.

21

2.2 Vergelijking op hoofdlijnen van de audits en quick scans

2.2.1 Hoe is er vergeleken?

a Algemeen

In het onderzoek staat de onderlinge vergelijking van de quick scans en

¹⁵ Waarschijnlijk te oordelen naar hun functieomschrijving.

¹⁶ Zie o.a. de Legal Audit van de gemeente Oostzaan 2002.

audits centraal. Veel van de quick scans en audits in dit onderzoek kennen een onderling verschillende opzet en aanpak van het 'meten' van de juridische kwaliteit en kwaliteitszorg. Dat maakt ze tot op zekere hoogte onvergelijkbaar en al zeker ongeschikt om ze ten opzichte van elkaar als goed, beter of best te beoordelen. Dat is dan ook niet gebeurd in dit onderzoek. Wat we wel hebben gedaan is zo nauwkeurig mogelijk als we konden de onderlinge overeenkomsten en verschillen in beeld brengen. We hebben dat gedaan door een vergelijkende matrixtabel te maken die de verschillen in opzet, aanpak en analyseaspecten/beoordelingskaders en/of (toets)normen van de audits en quick scans in beeld brengt. Die matrixtabel leent zich niet als vanzelf tot onderlinge vergelijking, want veel van de analysekaders en toetsnormen behandelen dezelfde onderwerpen, dezelfde noties, maar zijn nauwelijks tot elkaar te herleiden. Een dergelijke herleiding zou ook te kort doen aan de verschillende onderliggende scan- en audit-filosofieën van de verschillende adviesbureaus die de scans en audits uitvoeren.

Wat laat de matrixtabel dan wel zien? In ieder geval laat de tabel zien dat verschillende adviesbureaus verschillende audit- of scanmodellen gebruiken, en dat de bureaus ook (waarschijnlijk in overleg met de aanbesteder) per gemeente variëren op hun eigen model. Verder laat de tabel ook zien dat de scans en audits die gemeenten in eigen beheer uitvoerden sterk afwijken van de door de adviesbureaus gehanteerde methoden.

De vergelijking hebben we als volgt opgezet. Eerst hebben we de methode van scannen en auditeren op hoofdlijnen met elkaar vergeleken. Daarna hebben we gekeken naar de uitkomsten (in de vorm van conclusies, adviezen of aanbevelingen, etc.) die uit de audits of scans zijn voortgekomen. Daaraan wordt in paragraaf 3 van dit rapport aandacht besteed. Daarbij moet nu al worden aangetekend dat het in het bestek van dit onderzoek onmogelijk was om de effectiviteit van de audits of de quick scans als zodanig of in onderling verband vergeleken te beoordelen. Daarvoor waren geen data voorhanden. Bovendien – en

dat is meer in het algemeen een punt van zorg – ontbreekt daarvoor vaste grond onder de voeten: slechts in een enkel geval was er al een o-meting¹⁷ of een eerdere evaluatie voorhanden die toestond een oordeel over de effectiviteit of ‘Anklang’ van de audit of scan in de gemeentelijke praktijk te beoordelen.

b Dimensies van vergelijking

In het vergelijkende onderzoek hebben we naar de volgende dimensies van de quick scans en audits gekeken:

- a Begrip kwaliteit en kwaliteitszorg;
- b Soort onderzoek
- c Object van onderzoek;
- d Onderzoeksdoel;
- e Onderzoeksupzet (waaronder d.1 analysekader en d.2 beoordelingskader);
- f Onderzoeksmethode.

23

In de navolgende subparagrafen komen de vergelijkingen volgens deze dimensies op hoofdlijnen en voorbeeldsgewijs aan de orde. Voor de details verwijzen we naar de matrixtabel (bijlage 1).

2.2.2 De vergelijking

a Begrip kwaliteit en kwaliteitszorg in de quickscans en audits kwaliteit

Hierboven werd in paragraaf 2.1 al kort besproken hoe kwaliteit en kwaliteitszorg in de verschillende audits en quick scans worden gehanteerd. In een aantal quick scans en audits wordt juridische kwaliteit ‘leeg’ gedefinieerd. Juridische kwaliteit wordt, kort gezegd, in een aantal gevallen gedefinieerd als het voldoen aan (veelal juridische) eisen. Dat is wat onbestemd, want alles hangt natuurlijk af van de *inhoud*

17 De meeste audits vormden zelf de nulmeting.

van die eisen. Dat houvast wordt in de audits en scans die zich uitlaten over juridische kwaliteit op twee manieren gevonden:

- 1 door enige – al dan niet indirecte – indicatie te geven van de eisen die aan het juridische functioneren kunnen worden gesteld.

Voorbeeld: In de audit van de Dienst stadsontwikkeling van de gemeente Emmen wordt verwoord dat juridische kwaliteitszorg niet los kan worden gezien van twee fundamentele principes voor het functioneren van overheidsorganisaties, te weten, de eisen van de democratische rechtsstaat, zoals ondermeer neergelegd in toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede het streven naar optimale kwaliteit in de dienstverlening en producten. Al zijn deze indicaties van de eisen betrekkelijk algemeen en vaag (wat zijn dan die relevante eisen van de democratische rechtsstaat, wat brengen ze mee voor het betreffende overheidshandelen en moeten we het zo lezen dat alleen het voldoen aan die regelgeving waarin eisen van de democratische rechtsstaat zijn neergelegd medebepalend is voor de kwaliteit van dienstverlening en producten – of is het voldoen aan alle geschreven en ongeschreven rechtsregels (het toepasselijkheids criterium voegt weinig toe) van belang voor de juridische kwaliteit?

De meeste audits en scans wagen zich niet aan een inhoudelijke definitie van juridische kwaliteit, wat het moeilijk maakt om te bepalen wat de onderliggende kwaliteitsvisie van het uitgevoerde onderzoek is, en ook de herkomst en samenhang van de normen die ze aanleggen in het ongewisse laat.

- 2 indirect – via de inrichting van de *normen* aan de hand waarvan de kwaliteit wordt beoordeeld. De meeste audits en quick scans toetsen de kwaliteit van de onderzochte activiteiten en producten aan de

hand van een – kennelijk in overleg met de opdrachtgever geaccordeerd – vastgesteld aantal normen. In wezen vormen die normen een afspiegeling van de kwaliteitseisen die aan producten en diensten in het betrokken geval worden gesteld.

In het onderzoek vonden we veel variatie in de aangelegde kwaliteitseisen (meestal normen, toetsingnormen of beoordelingskader genoemd). In veel gevallen was niet achterhaalbaar waar die kwaliteitseisen, dienstdoende als normen, nu precies vandaan kwamen. Dat is in zoverre een probleem omdat daardoor uit audits en quick scans niet op te maken valt wat nu eigenlijk wordt getoetst:

- a de juridische kwaliteit van diensten en producten zelf, of
- b de kwaliteit van het kwaliteitszorgsysteem.

Veel van de audits en scans zeggen er in eerste instantie op te zijn gericht de kwaliteit van het beheerskader of het zorg- of borgings-systeem te meten.

Op dat beheerskader of zorgsysteem worden dan de toetsnormen – ook die volgen uit het positieve recht – los gelaten. Dat leidt soms tot incongruenties: juridische normen zijn niet zonder meer een vanzelfsprekend kader voor de beoordeling van de kwaliteit van een zorgsysteem, en een zorgsysteem kan dan weliswaar waarborgen dat op het juiste moment en de juiste plek aandacht wordt geschonken aan de inhoud van een juridische norm, maar garandeert niet hoe dat gebeurt, noch of dat op de juiste wijze gebeurt.

In het onderzoek treffen we twee methoden van formulering kwaliteitseisen aan die dienst doen als beoordelingskader (daarover hieronder meer).

De eerste methode is de *relatieve* methode: samen met de opdrachtgever wordt – al dan niet binnen een vaststaand kader¹⁸ – door de onderzoekers of auditeurs gezocht naar een invulling van de normen die voor

¹⁸ Denk aan het Groningse model dat hierna nog aan de orde komt.

die gemeente of lokale overheid worden aangelegd. De inhoud van de eisen die aan kwaliteit, dan wel kwaliteitszorgsysteem worden aangelegd variëren dan per audit. In enkele van de uitgevoerde audits wordt nadrukkelijk stilgestaan bij het proces van *normontwikkeling*.

26

Voorbeeld: in de legal audit van de Sector stadsbeheer van de gemeente Haarlem uit 2002 wordt een onderscheid aangebracht tussen objectieve normen (normen die – zoals dat in die audit heet – ‘vanuit wet- en regelgeving en jurisprudentie voorgeschreven zijn’) en subjectieve normen (i.e. normen die direct gerelateerd zijn aan het (juridische) beheerskader binnen de organisatie en direct gelinkt zijn aan het besturingsmodel van de organisatie). Bij de audit van de Sector Stadsbeheer in 2002 is gewerkt met een set van, al eerder in Haarlemse audits gebruikte, subjectieve normen die samen met de gemeente Haarlem werden vastgesteld. De objectieve kwaliteitsnormen¹⁹ lijken te fungeren als een constante, terwijl er variaties mogelijk lijken op de subjectieve normen. Het voorbeeld maakt duidelijk dat de objectieve normen en het voldoen daaraan als een soort ‘black box’ worden behandeld. Dat terwijl dat toch behoort tot de essentialia van de kwaliteitseisen en -zorg. Achter deze wijze van redeneren schuilt de interessante hypothese dat zolang maar wordt voldaan aan de subjectieve normen waarschijnlijk als vanzelf ook aan de objectieve normen de hand wordt gehouden.²⁰

De tweede methode is de *statische* methode, waarbij vanuit een (al dan niet integrale) visie op kwaliteit en kwaliteitszorg, normen voor juridische kwaliteit worden aangelegd.

19 Genoemd worden actualiteit (volgens mij geen eis die het positieve recht aan de inhoud van gemeentelijk regelgeving stelt, WV), juiste totstandkoming en bekendmaking van gemeentelijke regels, overeenstemming met hogere regelgeving, Awb-conformiteit (bevoegdheid, zorgvuldigheid, motivering en bekendmaking), correcte mandatering en volmachtiging. Deze lijst is niet limitatief bedoeld.

20 Zie met name de wijze waarop de inhoudelijke normen op p. 13, onder punt C Primaire bedrijfsprocessen zijn gearticuleerd (vooral de punten C2 en C3a en C3b).

Voorbeeld: de legal audit van de gemeente Bunschoten uit 2005, waarbij door de auditor wordt gewerkt met een vaste set van 41 juridische kwaliteitsnormen verdeeld over de categorieën organisatie van de juridische functie, inrichting van de werkprocessen en toepassing van organisatiebrede regelingen en voorzieningen. Ook voor deze kwaliteitsnormen geldt dat zij primair zien op de kwaliteit van het zorgsysteem in de verwachting dat indien dat op orde is, de inhoudelijke kwaliteit van juridische producten en diensten ook verbetert.

b Kwaliteitszorgsysteem (borging)

De audits en scans besteden veel aandacht aan kwaliteit van het juridische kwaliteitszorgsysteem vanuit verschillende veronderstellingen. Ten eerste uit de – mijns inziens terechte veronderstelling – dat een goed kwaliteitszorgsysteem bepaalde risico's (met name procedurele fouten) kan voorkomen dan wel inzichtelijk kan maken. Ten tweede vanuit de – onbewezen – hypothese dat een goed juridisch kwaliteits-systeem niet alleen bijdraagt aan het verlagen van risico's (i.e. het voorkomen van juridische fouten), maar bovendien aan het verbeteren van de inhoudelijke kwaliteit van juridische diensten en producten (betere besluiten, betere regels). Een voorbeeld moge verduidelijken. Artikelen 8 en 9 van de Wet openbaarheid van bestuur roepen bestuursorganen op tot informatievoorziening uit eigen beweging. Uit onderzoek en het rapport van de Commissie Wallage en Franken blijkt dat actieve openbaarmaking zeer bijdraagt aan de legitimiteit van het overheidshandelen: een kwaliteitsbepalende factor – wellicht zelfs eis – kortom. Bestuursorganen openbaren informatie al meerjarig in onvoldoende mate: ze hebben een grote beleidsvrijheid²¹ In geen van de audits trof ik een parameter aan die deze kwaliteitslek – systematisch onvoldoende informatie uit eigen beweging – aan het licht zou

²¹ De verplichting geldt indien dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering noodzakelijk is.

kunnen brengen. En dat geldt wel voor meer normen die bestuursorganen oproepen beleid te maken, met daarbij een grote marge van beoordelings- en beleidsvrijheid.

Het Wob-voorbeeld laat de achilleshiel van audits of onderzoeken met veel of uitsluitende aandacht voor de kwaliteit van de zorgsystemen zien. Als we kwaliteit definiëren als het voldoen aan wettelijke regels (al dan niet aangevuld met eisen uit 'bestuurlijke kaders') dan blijven daarmee veel niet direct verplichtende bevoegdheidsnormen voor bestuursorganen geheel of gedeeltelijk buiten beeld. Een eenzijdige focus op het vermijden van fouten (risico's) en een systeem dat dat garandeert, getuigt van een naar binnen gekeerd kwaliteitsperspectief dat eerder defensief lijkt te zijn gericht op de bescherming van de eigen organisatie, dan pro-actief op het bereiken van een hoge kwaliteit van de producten en diensten.

28

c Soort onderzoek: legal quick scan of legal audit

In het onderzoek zijn legal audits, legal quick scans en onbenoemde onderzoeken naar de juridische kwaliteitszorg betrokken. Legal audits zijn in het algemeen wat bredere onderzoeken naar de juridische kwaliteitszorg.²² De meeste legal audits uit het onderzoek zijn gericht op

22 Het begrip legal audit wordt op heel verschillende wijzen gehanteerd zo blijkt uit het onderzoek. Zo wordt legal audit wel gedefinieerd als: 'een onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot het beheerskader rondom de juridische aspecten van de dienstverlening van (...)'. Zie Legal audit Waterschap Rijn en IJssel 2002. Soms blijkt uit het doel van een Legal audit een wat ander begrip van Legal audit ('het geven van een oordeel en het doen van aanbevelingen ten aanzien van de huidige stand van zaken op het terrein van juridische kwaliteitszorg (...) en het in kaart brengen van de momenteel hierin gelopen risico's door middel van risico-inventarisatie (...)'. Zie Legal audit gemeente Nieuwegein 2003. Een kwaliteitsaudit (m.i. toch min of meer hetzelfde) wordt ook wel – conform de ISO 1000-serie definities – gedefinieerd als: 'Een systematisch en *onafhankelijk* onderzoek om te bepalen of de kwaliteitsactiviteiten en de resultaten hiervan overeenkomen met de vastgestelde regelingen en of deze laatste doelstellingen ten uitvoer zijn gebracht, alsmede geschikt zijn voor het bereiken van de doelstellingen.' Zie de Legal audit gemeente Roosendaal 2003. Deze definitie maakt duidelijk dat er ook dringende behoefte aan een ISO-norm Nederlandse taalbeheersing bestaat.

het analyseren van de bestaande vormen van juridische kwaliteitszorg vanuit een oogpunt van risicobeheersing. Ze fungeren meestentijds ook als nulmeting. De legal quick scans, betrokken in dit onderzoek, hebben een wat beperktere omvang en reikwijdte. Het gaat om beknopte – meestal organisatiebrede – onderzoeken waarbij aan de hand van voornamelijk steekproefsgewijs uitgevoerde juridische toetsen van juridische producten of diensten een – hoofdzakelijk – juridisch inhoudelijk oordeel wordt gegeven over de kwaliteit van die producten of diensten.²³ Die toets geschiedt met het oog op risico-inventarisatie en risicobeheer. Ze gaan veel minder ver in de – integrale – beoordeling van het systeem van juridische kwaliteitszorg dan het geval is bij de legal audits. Wel is er een diagnostisch voordeel bij deze scans: een inhoudelijke juridische toetsing maakt het mogelijk de problemen die ontbrekende kwaliteit en kwaliteitszorg opleveren te kwantificeren.

De onbenoemde – meestal in eigen beheer opgezette – onderzoeken beogen veelal ook een integrale toets aan te leggen. Ze vertonen nog het meest verwantschap met de legal audits, zij het dat de diagnose of het analysekader en het beoordelingskader veel minder is uitgewerkt dan het geval is bij de legal audits.

d Object van onderzoek

De meeste van de quick scans en audits betrokken in het onderzoek betreffen de juridische functie en het juridisch functioneren van de gehele gemeente, soms van afzonderlijke diensten, sectoren of stadsdelen.

e Onderzoeksdoel

In het onderzoek hebben we drie verschillende soorten doelen voor de

²³ Zie bijvoorbeeld Rapport van bevindingen legal quick scan gemeente Leerdam 2004.

uitgevoerde audits en scans aangetroffen. Naar gelang het overwegende doel van het onderzoek kunnen de scans en audits worden gerubriceerd als:

- risico-onderzoeken,
- optimalisatieonderzoeken, en
- productentoetsen.

De meeste audits uit het onderzoek kunnen gelden als risico-onderzoeken. Veelal wordt in dat soort onderzoeken het doel van de audit omschreven als:

- a verkrijgen van inzicht in de juridische kwaliteit of juridische kwaliteitszorg van de organisatie,
- b (en daardoor) verkrijgen van inzicht in de mogelijke risico's die de organisatie loopt en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan.²⁴

30

Aan dit hoofddoel van de risicoanalyse en -beheersing worden soms subdoelstellingen gekoppeld zoals: a) creëren van risicobesef in de organisatie (onderdeel) waarin de audit wordt gehouden, b) ontwikkelen van een model of methode, die het mogelijk maakt dat de gemeente zelf, zonder externe ondersteuning, een vervolg kan geven aan het periodiek toetsen van de juridische kwaliteit van de organisatie.

De preoccupatie met *risicoanalyse en -beheersing* als motief voor de audits naar juridische kwaliteitszorg is opvallend. De meeste onderzoeken delen dit motief. Dat zal ongetwijfeld te maken hebben met de geest der tijden. Gemeentelijke organisaties staan inderdaad potentieel bloot aan risico's die zijn verbonden aan werkzaamheden met een juridische component. Als voorbeelden van die risico's worden in de scans en audits wel genoemd het verliezen van bezwaar- en beroepsprocedures, financiële gevolgen onder andere in de vorm van juridische (schade)claims, politiek-bestuurlijke gevolgen, imagoschade²⁵ en extra kosten vanwege het niet realiseren van beleidsdoelstellingen.²⁶ Met

²⁴ Zie o.a. de Legal audit Stedelijke ontwikkeling gemeente Haarlem 2002.

²⁵ Zie o.a. de Legal audit Gemeente Nieuwegein 2003.

²⁶ Zie Rapport van bevindingen legal quick scan gemeente Woudenberg, 2000.

risico-inventarisatie en -beheersing is niks mis, zeker niet daar waar de audits en scans aantekenen en onderkennen dat het nemen van risico's soms zelfs noodzakelijk is om bedrijfsmatig en marktgericht te kunnen werken. Risicomanagement gaat er slechts om van risico's (vooraf) te weten. Toch schuilt er, o.i., ook een mogelijk gevaar in het uitvoeren van een kwaliteitsmeting louter met het oog op risicobeheersing. Hierboven werd er al op gewezen dat een eenzijdige focus op het vermijden van fouten (risico's) en een systeem dat dat garandeert, getuigt van een naar binnen gekeerd kwaliteitsperspectief dat eerder defensief lijkt te zijn gericht op de bescherming van de eigen organisatie, dan proactief op het bereiken van een hoge kwaliteit van de producten en diensten. Dat perspectief kan omslaan in actie en dat zou kunnen resulteren in een overheidsorganisatie die niet zozeer gericht is op het zo goed mogelijk juridisch presteren ten dienste van haar cliëntèle, maar die primair gericht is op het voorkomen van en het zich indekken tegen risico's in het eigen belang van die organisatie.

31

De tweede soort onderzoek vormt het *optimalisatieonderzoek*. Het doel van dit soort onderzoeken wordt meestal geformuleerd als: het in beeld brengen van de actuele juridische kwaliteit van de organisatie, met inbegrip van de werkwijzen, producten en diensten en ook het feitelijk handelen van een gemeente, en het op basis daarvan doen van concrete voorstellen voor verbetering van de juridische kwaliteit van de organisatie (waarbij aandacht wordt besteed aan specifieke organisatie onderdelen, diensten en producten).²⁷ Dit soort onderzoek komt tussen de onderzochte onderzoeken vrij weinig voor.

De derde soort onderzoek vormt de *productentoets* waarvan het primaire doel is een aantal juridische producten – zoals besluiten, beslissingen op bezwaar, overeenkomsten, e.d. – te beoordelen. Dat gebeurt evenwel meestal met het oog op risicobeheersing.

²⁷ Zie o.a. Legal audit gemeente Rheden 2005.

f Onderzoeksopzet (waaronder d.1 analysekader t.b.v. diagnose en d.2 beoordelingskader/normen)

In de onderzoeksopzet van de verschillende legal audits en legal quick scans kan worden onderscheiden tussen een analysekader en een beoordelingskader. Bij het analysekader gaat het om de vraag welke aspecten of dimensies van de juridische functie van een gemeente bepalend of relevant zijn voor de kwaliteit ervan of van het kwaliteitszorgsysteem. Bij het beoordelingskader gaat het om de vraag aan de hand van welke normen of criteria beoordeeld kan worden hoe het is gesteld met de juridische kwaliteit of juridische kwaliteitszorg.

32

Op het punt van het analysekader bestaat er een duidelijk verschil tussen de quick scans en de audits. Dat hangt natuurlijk ook samen met het onderling verschillende karakter van die onderzoeken.

Scans

In de legal quick scans wordt gebruik gemaakt van een beperkt inhoudelijk analysekader voor het uitvoeren van de steekproeven in de scan. De steekproeven in de scans betreffen steeds analyses van een aantal verordeningen, besluiten, beslissingen op bezwaar, overeenkomsten en aansprakelijkheidsstellingen. Die werden steeds aan de hand van de volgende criteria getoetst.²⁸

1 Verordeningen:

- a) complete en juiste wettelijke grondslag (art. 147 en 149 Gemeentewet)
- b) juiste ondertekening (art 75 en 105 Gemeentewet)
- c) correcte bekendmaking (art 139 Gemeentewet)
- d) conform vereisten van de Algemene wet bestuursrecht

²⁸ Zie o.a. Rapport van bevindingen legal quick scan gemeente Culemborg 2001.

2 *Mandaatregeling:*

- a) duidelijkheid
- b) bevoegde mandaatverlening (art. 10:3 Awb)
- c) bevoegde ondermandaatverlening (art. 10:9 Awb)
- d) verbod delegatie aan ondergeschikten (art. 10:13 Awb)

3 *Besluiten:*

- a) bevoegd ondertekend (Gemeentewet en mandaatbesluit)
- b) motivering vermeld (art 3:46 en 3:47 Awb)
- c) wettelijk voorschrift vermeld (art 3:47, lid 2 Awb)
- d) rechtsmiddelen (op juiste wijze) vermeld (art 3:45 Awb)
- e) binnen beslistermijn genomen (art 4:113 Awb)

4 *Behandeling bezwaarschriften:*

- a) mogelijkheid beroep vermeld (art 3:45 Awb)
- b) afwijken advies van de commissie gemotiveerd (art 3:50 Awb)
- c) binnen termijn beslist (art 7:10 Awb)
- d) reden gegrondverklaring

5 *Overeenkomsten:*

- a) bevoegd gesloten (art 171 Gemeentewet)
- b) gevolgen van wanprestatie uitdrukkelijk geregeld
- c) exoneratiebeding opgenomen
- d) kernverplichtingen duidelijk omschreven
- e) gebruik algemene voorwaarden

6 *Beleidsnota's:*

- a) complete en juiste wettelijke grondslag
- b) bekendmaking
- c) conform diverse vereisten van de Algemene wet bestuursrecht

7 *Aansprakelijkstellingen:*

- a) schadeoorzaak
- b) omvang toegekende schadevergoeding
- c) claim onder of boven eigen risico
- d) claim gedekt door verzekering
- e) activiteiten op het gebied van risicobeheer

Audits

De meeste audits gebruiken een analysekader dat de verschillende relevante/bepalende dimensies van een juridisch *kwaliteitszorg-systeem* in beeld brengt. In het onderzoek kwamen hoofdzakelijk twee verschillende modellen (en kleine variaties daarop) van deze analysekaders naar voren.

34

Het eerste model is – wat ik zou willen noemen – het ‘kleine’ *aspecten-model*. In een eerste aangetroffen variant worden het bereiken van het juiste evenwicht tussen juridische eisen en een optimale kwaliteit van dienstverlening en de bewaking van drie aspecten van het zorg-systeem op bedrijfs- en productniveau wezenlijk geacht voor het bereiken en borgen van juridische kwaliteit, te weten:

- 1 de personele capaciteit en kwaliteit;
- 2 de structuur en sturingsfilosofie van de organisatie en,
- 3 de positionering van de juridische functie²⁹ in de primaire en secundaire bedrijfsprocessen.

²⁹ In dit analysekader wordt – in navolging van Mintzberg (M. Mintzberg, *The structuring of Organizations*, New Jersey 1979) – binnen de juridische functie verder onderscheiden naar de juridische lijnfunctie (d.w.z. de functie waarin in het primaire besluit- of beleidsvormingsproces door sectoren of (vak)afdelingen ‘eerste lijnsjuristen’ zorgdragen voor de juridische kwaliteit, juridische adviesfunctie (advisering over juridische aspecten van beleid of besluitvorming of facilitiëring, veelal vakafdeling overschrijdend), ook wel tweede lijnsfunctie of –juristen genoemd, en de juridische controlfunctie, een meta-tweede lijnsfunctie waarbij de controller is belast met de normering en toetsing van de kwaliteit, de procesverbetering en het rapporteren over de juridische kwaliteit van afdelingen/sectoren aan het management. De juridische controller vervult ook een coördinerende functie en is de spin in het web van de juridische aspecten van een planning- en controlcyclus. Door een juiste inrichting van de controlfunctie kan juri-

Dit model analysekader werd in het onderzoek een enkele keer aangetroffen.³⁰

Een tweede variant van het kleine aspectenmodel – ontwikkeld door SGBO – werd veel vaker aangetroffen. In dat model vormen:

- 1 de organisatie van de juridische functie,³¹
- 2 de inrichting van de werkprocessen, en
- 3 de toepassing van organisatiebrede regelingen en voorzieningen, de belangrijkste dimensies van een kwaliteitszorgsysteem.³² In de SGBO-aanpak worden de beoordelingsnormen (normen om te bepalen of de kwaliteit voldoende wordt gewaarborgd) direct aan dit analysekader gekoppeld. De vraag waarom dit, en geen andere dimensies van belang zijn voor de waarborging van kwaliteit blijft onbeantwoord.³³

35

dische kwaliteitszorg automatisch deel uit gaan maken van de planning- en controlcyclus en wordt de juridisch de juridische kwaliteit permanent onder de aandacht van het management gebracht – en naar ik aanneem – bewaakt. Zie Legal audit Dienst Stadsontwikkeling gemeente Emmen 2003.

30 Zie wederom de Legal audit Dienst Stadsontwikkeling gemeente Emmen 2003.

31 Ook in dit analysekader wordt uitgesplitst naar zogeheten eerstelijns en tweedelijns taken. Juridische medewerkers die in de eerste lijn functioneren, dragen de zorg en verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van producten en diensten in het *primaire* besluitvormingsproces. Dit betekent dat zij – zo heet het in de SGBO-visie op kwaliteitszorg – in eerste instantie bevoegd zijn om op het eigen werkterrein een beoordeling te maken van de juridische aspecten van te nemen beslissingen en de mogelijk daaruit voortvloeiende risico's. Ook hebben zij als eersten tot taak om relevante ontwikkelingen op juridisch terrein te signaleren en hierover te rapporteren aan management en bestuur. De tweedelijns juristen zijn – volgens de SGBO-visie – belast met de juridische advisering aan de sectoren en het bestuur, de uitvoering van de juridische controltaak, de uitvoering van operationele taken op het gemeentebrede niveau en de medewerking aan integrale advisering op complexe terreinen. Zie o.a. de Legal audit Gemeente Rheden 2005 (bijlage 1 Onze (SGBO) visie op juridische kwaliteitszorg.

32 Dit is het SGBO-model.

33 Daarbij maken wij onderscheid tussen de organisatie van de juridische functie, de inrichting van de werkprocessen en de toepassing van organisatiebrede regelingen en voorzieningen'.

Wat deze varianten van het 'kleine' aspectmodel delen is hun focus op de inrichting van de gemeentelijke organisatie. Dat ligt wat anders bij het tweede – veelvuldig aangetroffen – analysekader, het zogenaamde *Groningse model*. Dat Groningse model legt – bij het analyseren van de relevante dimensies van een kwaliteitszorgsysteem – meer het accent op de kaders en randvoorwaarden die gelden voor juridische dienstverlening en productontwikkeling door gemeenten en andere lokale overheden. Het Groningse model, ontwikkeld door Deloitte en Touche, maar ook door andere adviesbureaus en door gemeenten zelf gebruikt, is in feite een hybride analysemodel: het koppelt analysekader direct aan het beoordelingskader. Het Groningse model kent de volgende dimensies en normen:

- 1 *Personeel*: de juridische functie is zowel kwalitatief als kwantitatief adequaat
- 2 *Structuur*: de juridische functie kent een duidelijke plaats binnen de organisatie
- 3 *Werkwijze*: de werkwijzen en de besluitvormingsprocessen met een risicocomponent zijn binnen de organisatie gestandaardiseerd
- 4 *Publiekrechtelijk kader*: het publiekrechtelijke handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels
- 5 *Privaatrechtelijk kader*: het privaatrechtelijke handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels
- 6 *Feitelijk kader*: de organisatie voorkomt onrechtmatig handelen
- 7 *Arbeidsverhoudingen*: de arbeidsverhoudingen zijn geregeld conform de daarvoor gestelde regels.

Het beoordelingskader in het Groningse model is direct gekoppeld aan (eigenlijk vervlochten met) het analysekader.

Ook het kleine aspectenmodel dat door SGBO is ontwikkeld, kent – naast analysedimensies – kwaliteitsnormen aan de hand waarvan de kwaliteit van activiteiten en facetten in de dimensies kan worden beoordeeld. Wat opvalt is de mate van detail van deze kwaliteitsnormen.

Het gaat om de volgende kwaliteitsnormen:

1 De organisatie van de juridische functie

- a De gemeente beschikt over voldoende juridisch geschoolde medewerkers. Er zijn (schriftelijke) afspraken over juridische formatie in de organisatie. Er zijn geen indicaties dat er sprake is van een te hoge werkdruk.
- b Elk organisatieonderdeel beschikt over juridische expertise of kan hier door inhuur van interne of externe juridische deskundigheid over beschikken.
- c Er bestaan richtlijnen voor het inschakelen van juridisch advies, zowel intern als extern.
- d De juridisch medewerkers zijn zowel qua kennisniveau als qua vaardigheden van voldoende kaliber. Hierbij geldt dat juridische kennis op drie niveaus aanwezig is:
 - 1 Juridische basiskennis op het niveau van individuele medewerker;
 - 2 Specialistische kennis van de verschillende beleidsterreinen bij eerstelijns medewerkers en afdelingen/diensten;
 - 3 Algemene gemeentebrede juridische kennis bij tweedelijns juristen.

Juridische medewerkers beschikken naast juridisch inhoudelijke kennis en vaardigheden, tevens over procesmatige en adviesvaardigheden.

- f De verdeling van taken en bevoegdheden van de verschillende juridisch medewerkers is helder. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in eerste- en tweedelijns taken.
- g Juridische expertise wordt op een vroegtijdig moment ingeschakeld bij juridisch risicovolle of complexe zaken. Dit betekent dat juridische deskundigheid wordt ingezet op momenten dat opties nog open zijn en keuzes nog gemaakt kunnen worden.
- h Binnen de gemeente is een juridisch vakberaad, waarin de verschil-

lende juristen in de organisatie periodiek kennis en ervaringen uitwisselen.

- i Er zijn mogelijkheden om juridische kennis en vaardigheden op peil te houden, onder andere door middel van cursussen, kennisnetwerken, nieuwsbrieven.
- j Er is een inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers, waar aandacht wordt besteed aan zaken als de Algemene wet bestuursrecht, gemeentelijke verordeningen en beleid en werkprocedures van de gemeente.

2 De inrichting van de werkprocessen

38

- a Werkwijzen en besluitvormingsprocessen zijn beschreven, toegankelijk en actueel.
- b Voor complexe activiteiten bestaan draaiboeken, leidraden, checklists, protocollen of richtlijnen, waarbij nadrukkelijk aandacht besteed is aan juridische componenten en risico's.
- c Medewerkers handelen volgens de beschreven werkwijzen en besluitvormingsprocessen en hierop vindt controle plaats.
- d Er is een geautomatiseerd systeem voor dossierbeheer.
- e Mondelinge contacten, toezeggingen en afspraken (intern en extern) worden vastgelegd in een dossier.
- f De voortgang van besluitvorming wordt bewaakt door een geautomatiseerd voortgangsbewakingssysteem waarin allerlei activiteiten, stappen en gebeurtenissen kunnen worden vastgelegd.
- g De besluitvorming is gestandaardiseerd: er zijn standaardformulieren voor aanvragen en vergunningen en andere soort besluiten.
- h De (eigen) regelgeving (verordeningen en beleid) is actueel en adequaat.
- i De geldende regelgeving en jurisprudentie zijn feitelijk voorhanden en toegankelijk en worden feitelijk door de medewerkers gebruikt.
- j Er is een verplicht te gebruiken format voor B&W-adviezen en raads-

voorstellen. Hierin is een juridische paragraaf opgenomen. De integrale manager is verantwoordelijk voor de invulling ervan.

3 De toepassing van organisatiebrede regelingen en voorzieningen

- a Binnen de organisatie zijn de volgende actuele juridische regelingen en voorzieningen aanwezig en toegankelijk voor de medewerkers:
 - 1 Een inkoop- en (Europees) aanbestedingsbeleid.
 - 2 Eigen algemene voorwaarden voor inkoop en inhuur van externen. Deze voorwaarden worden door alle organisatieonderdelen gebruikt.
 - 3 Controle op de uitvoering van uitbesteed werk.
 - 4 Een mandaat- en delegatieregister, dat toegankelijk is vanaf de werkplek.
 - 5 Een register van alle gemeentelijke verordeningen en beleidsregels.
 - 6 Een contractenbank waarbij sprake is van contractbeheer.
 - 7 Een regeling waarin de bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten zijn opgenomen.
 - 8 Schriftelijke afspraken over onderhandelingsbevoegdheid.
 - 9 Richtlijnen voor assistentie bij gerechtelijke procedures.
 - 10 Richtlijnen voor toezicht en handhaving.
 - 11 Een checklist voor toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur.
 - 12 Raambeleid voor het aangaan van publiek-private samenwerkingsvormen.
 - 13 Een register voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
 - 14 Een signaleringssysteem voor Europese regelgeving.
 - 15 Een verzekeringscoördinator.
 - 16 Procedures voor het omgaan met aansprakelijkheidsrisico's en aansprakelijkheidsstellingen.

- 17 Adequate verzekeringen.
- 18 Een schaderegelingbeleid voor schade die niet verhaald kunnen worden op de verzekeraar.
- 19 Beleid voor de publicatie van (vergunning)aanvragen en besluiten.
- 20 Richtlijnen voor het opstellen van gemeentelijke verordeningen.
- 21 Richtlijnen voor het opstellen van gemeentelijk beleid.
- b Deze regelingen en voorzieningen worden geregistreerd en bewaakt op een centraal punt in de organisatie, bijvoorbeeld de centrale juridische afdeling waar ook de tweedelijns juridische voorziening is ondergebracht.

40

In een enkel geval worden audits grotendeels in eigen beheer uitgevoerd aan de hand van specifiek voor een betrokken gemeente opgesteld analyse- en beoordelingskader. De onderzoeken in de gemeenten waarin dat het geval was, vertonen – in wezen opmerkelijk – bijna altijd een grote overeenkomst met analyse- en beoordelingskaders in de hierboven genoemde modellen.³⁴ Er werd slechts een werkelijk afwijkend geval geconstateerd, waarvan men zich overigens af kan vragen of het een werkelijke scan of audit was.³⁵

Vergelijking

Een vergelijking van de verschillende analyse- en beoordelingskaders (het hart van de audits) is lastig. De verschillende modellen zijn opgetrokken vanuit verschillende gezichtspunten en daarom in wezen onvergelijkbaar. Ieder van de modellen heeft zijn sterke en minder sterke punten, en het is zeker niet zo dat het model dat de meeste analysedimensies kent, dan wel de meeste of meest gedetailleerde kwaliteitszorg.

³⁴ Zie o.a. Rapportage Legal Audit gemeente Nijmegen, 2002.

³⁵ Zie advies juridische kwaliteitszorg Directie wijk aanpak en leefbaarheid gemeente Nijmegen, uit 1999. Dit rapport heeft eerder het karakter van een weldoordachte analyse en een aansluitend advies over het opzetten van een systeem van kwaliteitszorg.

teitsnormen daardoor een neusje voor zou hebben. Zó kunnen ze eigenlijk niet worden vergeleken. Wat wel opvalt is dat de belangrijkste audit analyse- en beoordelingsmodellen een vrij gedetailleerde analyse mogelijk maken. Daarnaast valt op dat het – ineengeschoven – analyse- en beoordelingskader van het Groningse model en – eveneens aan elkaar gekoppelde – analyse en beoordelingskader van het aspectenmodel ondanks hun verschillende uitgangspositie heel veel overeenkomsten vertonen.

Enkele verschillen tussen deze – in de door ons bekeken audits – meest gebruikte modellen zijn:

- de – soms³⁶ – grotere mate van detail van kwaliteitsnormen in het SGB0-model (waardoor een fijnmaziger toetsing en mitsdien preciezere gevolgtrekking en advisering mogelijk is);
- de analysedimensies én kwaliteitsnormen van het SGB0-model maken onderdeel uit van één samenhangende visie op juridische kwaliteitszorg
- de focus op organisatie en werkproces in het SGB0-model (work-flowmodel);
- het Groningse model biedt een breed palet van analysedimensies;
- de kaderstellende benadering van het Groningse model;
- de expliciete aandacht die het Groningse model vraagt voor de beoordeling van het privaatrechtelijke kader en de arbeidsverhouding;
- de specifieke risicoanalyse in het Deloitte en Touche-model en het werken met risicocategorieën;
- de relatie die – in een enkel geval – wordt gelegd met het INK-model in de Deloitte en Touche-benadering

36 Het Groningse model wordt in verschillende audits in verschillende mate van detail toetsingsnormen aangebracht.

g Onderzoeksmethode

In de scans en audits worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Voor de legal quicks scans wordt gebruik gemaakt een combinatie van interviews, en steekproefsgewijs uitgevoerd documentenonderzoek. Bij de legal audits wordt in het algemeen ook gebruik gemaakt van een combinatie van interviews en documentenonderzoek, soms aangevuld met begeleidings- of auditteams dan wel panels. De meeste scans en audits die betrokken zijn in het onderzoek vormen zelf een o-meting. In een enkel geval heeft er al een keer een o-meting plaatsgevonden, waardoor de analyse mede het karakter krijgt van het nalopen van de verbeterpunten uit en stand van zaken sinds de o-meting.³⁷

³⁷ Zie 'Meesterlijke' plannen in uitvoering, jaarplannen bedrijfsmiddelen – onderdeel juridische kwaliteitszorg en control, gemeente Utrecht 2003.

3 LEERMOMENTEN

3.1 Wat leren de scans en audits?

In paragraaf 2 hebben we de verschillende scans en audits met elkaar vergeleken. Daaruit komt een beeld naar voren van verschillen en overeenkomsten in aanpak en methode van scans en audits. Die overeenkomsten en verschillen laten zich moeilijk waarderen in termen van goed, niet goed, beter of best, al was het alleen maar omdat een objectief beoordelingskader daarvoor ontbreekt. De wijze waarop de verschillende onderzoekers hun audits en quick scans hebben uitgevoerd verdient in zijn algemeenheid waardering op het punt van de gehanteerde methode, de diepgravendheid van de analyse en de wijze waarop conclusies zijn getrokken en aanbevelingen zijn gedaan. Daarbij is bijna altijd veel werk gemaakt van het aansluiten bij de specifieke problematiek van juridische kwaliteit en kwaliteitszorg waarmee een gemeente of lokale overheid werd geconfronteerd.

De meeste scans en audits zijn uitgevoerd als een nulmeting. Dat is tegelijkertijd een uitdaging en belangrijke beperking van de meting. Bij een nulmeting moet bijna vanuit het niets een analysekader en beoordelingskader worden opgetrokken. De twee veelgebruikte modellen (SGBO en het Groningse model) kunnen daarbij ieder, afhankelijk van het accent dat een gemeente een audit mee wil geven (organisatie- en procesgeoriënteerd, dan wel dimensie- of facetgeoriënteerd), als 'best practice' gelden voor een nulmeting. Beide modellen garanderen een audit met een – voorzover ik kon overzien – een betrekkelijk hoge diagnostische kwaliteit. Dat geeft niet alleen een brede kijk, maar ook een verdiepende. Problemen en knelpunten van juridische producten, diensten en het kwaliteitszorgsysteem worden niet alleen gesignaleerd, maar veelal ook verklaard. Die hoge diagnostische kwaliteit maakt het mogelijk op een verantwoorde wijze tot conclusies en aan-

bevelingen te komen die min of meer een logisch vervolg zijn van de analyses. Dat maakt de audits zelf transparant en controleerbaar. Dat geldt minder voor de legal quick scans in dit onderzoek die via de steekproeven wel indicaties leveren voor kwaliteitsproblemen van juridische producten en diensten van een gemeente, maar er meestal niet direct – via de werking van het analysekader zelf – oorzaken voor aan kunnen wijzen. Het advies of de aanbeveling die naar aanleiding van de gesignaleerde knelpunten worden gegeven is niet een advies dat een logisch vervolg is op een manco uit de analyse. Dat valt de uitvoerders van de legal quick scans ook niet na te dragen, want de idee van een quick scan is een eerste indruk te krijgen en op basis van die eerste indruk een advies te geven. Zo'n indruk en advies zijn juist heel geschikt om een wat breder aangezette nulmeting (al dan niet via een audit) van een kwaliteitszorgsysteem vooraf te gaan.

Audits en quick scans effectief?

Zijn audits en quick scans een effectief middel om de juridische kwaliteitszorg binnen gemeenten te bevorderen? Op basis van dit beperkte onderzoek is dat lastig te beoordelen, vooral omdat nog niet te overzien is hoe gemeenten en andere lokale overheden met de resultaten ervan omgaan. Wat wel duidelijk is dat – gezien nog betrekkelijk embryonale staat waarin de juridische kwaliteitszorg van veel gemeenten zich nog bevindt – de scans en audits een waardevolle bijdrage leveren aan de bewustwording bij gemeenten van het belang van juridische kwaliteitszorg. De extra waarde die de legal audits uit dit onderzoek hebben is dat zij een nulmeting en een aantal verbeteracties opleveren. Dat stelt de gemeenten in de gelegenheid om vandaar uit zelf periodiek de staat van hun eigen juridische kwaliteitszorgsysteem te beoordelen³⁸ en zo stapsgewijs tot een borging en verbetering van de juridische kwaliteit en een kwaliteitssysteem te komen. Bij een adequate inrichting van de juridische controlfunctie kan het kwaliteitszorgsysteem

³⁸ Zie het voorbeeld van de gemeente Utrecht (2003).

zelfs continu worden gemonitord. Kortom, goed uitgevoerde audits maken toekomstige legal audits wellicht overbodig. De legal audit van de Dienst stedelijke ontwikkeling gemeente Haarlem verdient in dit geval genoemd te worden als 'best practice'. Een doel van die audit was bij te dragen aan het vermogen van de Dienst om in de toekomst zelf audits te houden.

Beperkingen van scans en audits

De beperkingen van de scans en audits zijn naar mijn smaak tweeledig. Ten eerste is er in de meeste gevallen geen sprake van een inhoudelijke markering van dat wat geldt als kwaliteit. De audits beogen meestal van allerlei risico's ten gevolge van het juridisch functioneren van een gemeente te inventariseren en te bezweren (via het aanbrengen van of oproepen tot een beheerskader), maar in de kern leidt een dergelijke benadering als vanzelf tot een verhoging van de juridische kwaliteit. Zou een gemeente er bijvoorbeeld in slagen door het dichttimmeren van allerlei regelingen, opwerpen van drempels of een suboptimale bejegening van de burgers het aantal bezwaarschriften terug te dringen, dan scoort dat wellicht op de schaal van het terugdringen van een risico, maar zeker niet als vanzelf op die van de verhoging van de juridische kwaliteit. Bezwaarschriften kunnen juist bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen van burgers in het bestuur omdat zij in het kader van een heroverweging in gesprek kunnen komen met dat bestuur. Een zelfde voorbeeld gaf ik hierboven al in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur. Omdat kwaliteit veelal wordt ingezet als het beperken van risico's voor een gemeente door een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem (negatieve kwaliteitszorg), komt het in of op basis van de scans en audits niet als vanzelf tot een positieve invulling van de kwaliteitszorg (positieve kwaliteitszorg) waarbij een gemeente inhoudelijke ambities voor juridische kwaliteitszorg formuleert. Om een voorbeeld van positief kwaliteitstreven te geven: wat voor soort openbaarheidsbeleid staat de gemeente voor, hoe om te

gaan met horen, juridische informatievoorziening, wat voor soort bezwaarschriftprocedure, hoe het elektronisch bestuurlijk verkeer – nu mogelijk onder de Awb – in te richten en te bevorderen. Al is het niet zo dat de audits geen aandacht hebben voor kwaliteit in positieve zin, de focus op risicobeheersing zou daar op termijn wel vanaf kunnen gaan leiden. Dat de audits veelal geen inhoudelijke positie kiezen ten aanzien van de inhoudelijke vraag wat juridische kwaliteit eigenlijk is, maakt ook dat de kwaliteitsnormen die worden aangelegd soms een betrekkelijk toevallige indruk maken. Natuurlijk is rechtmatigheid van besluitvorming en handelen in brede zin het belangrijkste uitgangspunt, maar daarmee is het verhaal niet af.

Een tweede beperking van de audits is dat ze resulteren in conclusies en aanbevelingen die soms niet direct bruikbaar zijn als verbeterplan (en planning) voor de toekomst, of zich lenen tot benchmarking. Veel van de aanbevelingen – en dat verdient waardering – zijn door de adviseurs wel gekwantificeerd en meetbaar gemaakt ('SMART' gemaakt), maar sommige ook weer niet waardoor ze niet goed bruikbaar zijn voor verbeterplannen. Waardering verdient ook de wijze waarop door adviseurs aanbevolen verbeteracties al zijn uitgezet in de tijd: voor sommige verbeteracties wordt onmiddellijke uitvoering aanbevolen, voor andere actie op middellange, dan wel lange termijn.³⁹

Het gebruik van het stappenplan van het INK-model bij het verwerken van de uitkomsten van legal audits verdient in dat licht – waar relevant – aanbeveling. Verder zou het een goede zaak zijn als gemeenten – op de een of andere wijze – van elkaar onderling zouden weten wat de uitkomst is geweest van hun legal audit. Dit onderzoek kan daar enigszins aan bijdragen, maar beter zou het zijn als gemeenten op enigerlei wijze inzicht zouden kunnen krijgen in elkaars audits en quick scans.

Samenvattend kan worden gesteld dat legal quick scans een nuttige opmaat lijken tot het (doen) uitvoeren van een nulmeting en dat legal

39 Zie rapport Legal audit Waterschap Rijn en IJssel, 2002.

audits een – voorshands – nuttig instrument lijken voor het verrichten van een nulmeting naar de juridische kwaliteitszorg van gemeenten.

3.2 Terugkerende thema's en knelpunten juridische kwaliteitszorg

De legal quick scans en legal audits leveren een grote rijkdom op aan conclusies, adviezen en aanbevelingen aan gemeenten terzake van de inrichting van hun kwaliteitszorgsysteem. Het zou het bestek van dit onderzoek te buiten gaan om al die adviezen en aanbevelingen in vergelijkend verband te gaan turven. Enkele van de werkelijk vaak terugkerende thema's en knelpunten (en de daarbij gedane aanbevelingen) worden hier kort belicht.

47

Personele capaciteit en expertise

- Het *inzicht in de benodigde juridische capaciteit* voor het uitvoeren van de juridische functies is vaak onvoldoende (zeker in die gevallen waar (beleids)sectoren een integrale managementverantwoordelijkheid dragen). Vaak hangt dit samen met een onvoldoende inzicht, uitsplitsing en afstemming van de juridische lijnfuncties, juridische adviesfuncties en – waar relevant – de juridische control-functie (ruwweg gelijklopend met het onderscheid en de afstemming van eerste en tweedelijns juridische functies). Stapeling van functies (juridische en beleidsfuncties) is riskant, want maakt kwetsbaar. Functiescheiding wordt terecht vaak aanbevolen (zie ook onder organisatiestructuur).
- Structurele aandacht voor *opbouwen en behouden van juridische kennis*, via gerichte werving, overdracht van kennis, aandacht voor functioneren en scholing krijgt te weinig aandacht. Ook worden er structureel te weinig middelen voor opleiding (al dan niet in de vorm van permanente educatie) uitgetrokken. Vooral het aantrekken, inzetten en behouden van privaatrechtelijke en Europees-rech-

telijke kennis is een zorgpunt: die kennis is vaak onvoldoende aanwezig. Een basiscursus bestuursrecht (Awb) wordt in veel adviezen voor alle medewerkers aanbevolen.

- Er is nog onvoldoende *bewustzijn* van het belang van juridische kwaliteit en kwaliteitszorg in veel van de onderzochte gemeenten en de risico's die aan povere of onvoldoende juridische kwaliteit zijn verbonden.

Organisatiestructuur

Organisatie juridische functie

- Een veel *gesignaleerd* probleem is de *niet heldere scheidslijn* en de *te geringe functiescheiding* tussen eerste- en tweedelijns juristen. Vooral de vraag welke juristen (of afdelingen) waarvoor verantwoordelijk zijn, is vaak niet duidelijk of onvoldoende verankerd in organisatie- of werkafspraken. Er worden ook nog onvoldoende goede afspraken gemaakt over interne raadpleging. Dergelijke afspraken komen zowel de duidelijkheid voor de medewerkers zelf als de zorgvuldigheid van te nemen beslissingen ten goede. Door sommige bureaus wordt aanbevolen om wanneer de juridische werkzaamheden in vaksectoren samen minder dan de taakomvang voor een voltijds medewerker (één fte) bedragen, deze maar liever uit te laten voeren door een centrale juridische afdeling (als die er is). Ook wordt wel aanbevolen dat werkzaamheden het best decentraal (in sectoren bijvoorbeeld) kunnen worden uitgevoerd indien het zwaartepunt op de beleidsinhoudelijke kant ligt. Ligt de nadruk meer op de juridische controle en kaderstelling, dan kunnen de werkzaamheden beter centraal worden uitgevoerd. Hierbij geldt overigens wel dat indien juristen dicht bij het beleidsproces worden geplaatst, men, zo stelt een advies, er alert op dient te zijn dat de juridische verantwoordelijkheid niet ondergeschikt wordt aan beleidsinhoudelijke overwegingen. En, indien de werkzaamheden een grote diversiteit

kennen en zich uitstrekken over verschillende juridische specialismen, kunnen ze beter vanuit de centrale juridische afdeling worden verricht, dan wel worden uitbesteed aan een externe partij. Indien de werkzaamheden minder divers zijn, kunnen ze makkelijker door één persoon decentraal worden uitgevoerd. Als richtsnoer verdienen deze aanbevelingen, denk ik, bijval.

- Het belang van *juridische aspecten van het werk en juridische kwaliteit* ervan wordt – in sommige gemeenten – nog onvoldoende gecommuniceerd binnen en buiten de organisatie waardoor vooral bij medewerkers het *juridische bewustzijn* achterblijft.

Bedrijfs- en werkprocessen

Algemeen

- Van *systematische (juridische) kwaliteitszorg* ter zake juridische producten en diensten is vaak *nog geen sprake*. Een organisatiebreed juridisch kwaliteitsbeleidsplan en kwaliteitszorgsysteem – dat meestal nog ontbreekt – wordt – terecht – vaak aanbevolen. Zo'n systeem moet dan wel goed aansluiten bij de plannings- en controlcycli die beogen de algemene kwaliteit en kwaliteitszorg van gemeentelijke producten en diensten te bevorderen. Een regelmatige (planmatige) audit van dat systeem wordt hier en daar aanbevolen.

Belang juridische controller of juridische controlfunctie

- Het ontbreken van een juridische controller of juridische controlfunctie betekent vaak dat een effectief kwaliteitszorgsysteem niet kan worden opgebouwd of kan functioneren. Daarin dient (beter) te worden voorzien. Meer in het algemeen wordt de borging van de juridische controlfunctie – bij het toetsen van de kwaliteit van juridische diensten en producten – als onvoldoende aangemerkt. Sommige adviseurs bevelen zelfs een standaard juridische paragraaf aan in de stukken die aan B&W ter besluitvorming worden voorge-

legd. Of dat aanbeveling verdient is sterk afhankelijk van het bestuurlijk functioneren van de betrokken gemeente. Wel verdient het inrichten van enige vorm van 'juridische noodremfunctie' aanbeveling.

Belang beschrijving werkprocessen en protocollering

- De *werkprocessen* die uitmonden in juridische producten of diensten zijn vaak nog *onvoldoende beschreven en geprotocolleerd*, wat juridische diensten en producten kwetsbaar maakt. Hetzelfde geldt voor de beschrijving van de administratieve organisatie (AO). Wie is verantwoordelijk waarvoor, wie doet wat? Ook de juridische dimensies van andere (beleids)processen binnen de gemeentelijke organisatie zijn vaak onvoldoende in kaart gebracht en – als item – in werkprocesbeschrijvingen neergelegd. Ook ontbreekt het nog vaak aan *checklists* die behulpzaam kunnen zijn bij het beoordelen of verwaardigen van juridische producten en diensten.

50

Risicoprofielen aanleggen?

- Gemeentelijke organisaties hebben – nog steeds – onvoldoende *inzicht in de risico's* die zijn verbonden aan (te lage kwaliteit van) juridische producten en diensten: het benoemen van die risico's al dan niet via het aanleggen van risicoprofielen wordt door verschillende adviseurs aanbevolen.

Inhuren juridische expertise?

- Er zijn vaak *geen duidelijke regels, of er is geen beleid voor het inhuren van externe juridische expertise*. Ook is vaak onduidelijk hoe een dergelijk verzoek het best zou kunnen lopen (inderdaad het best via een centrale juridische afdeling, als die er is).

Juridisch vakberaad

- In veel adviezen wordt – terecht – de instelling van een juridisch vakberaad (waarin alle juridische medewerkers – eerstelijns en

tweedelijns juristen – geregeld overleggen over onderwerpen van algemene aard) aanbevolen.

Modellen en standaardbrieven

- In veel gemeenten zijn nog *onvoldoende modellen voor standaardbrieven, besluiten en beschikkingen voor handen.*

Integriteit en regels over werken met derden

- Duidelijke *regels* over werken met *derden* en *integriteit* ontbreken vaak nog.

Publiekrechtelijk kader: algemeen

- Er dient via AO-regelingen en voorlichting en opleiding van medewerkers duidelijkheid te worden geschapen over de bevoegdheid tot juridisch handelen in een gemeente. Duidelijkheid en bewustzijn op dit punt bij de medewerkers laat – mede ten gevolge van onvoldoende gecommuniceerde mandaatregelingen en (soms) delegatiebesluiten – soms nog te wensen over.

51

Publiekrechtelijk kader: primair besluitvormingsproces

- De wettelijke beslistermijnen voor behandeling van aanvragen en bezwaarschriften worden vaak niet gehaald (hetgeen tot problemen kan gaan leiden indien het initiatiefvoorstel Wolfsen c.s.⁴⁰ tot wet wordt).
- De juridische kwaliteit van het primair besluitvormingsproces is vaak nog onvoldoende geborgd (motivering, rechtsmiddelverwijzing, maar ook klachtenbehandeling, Wob-verzoeken).

Publiekrechtelijk kader: verordeningen

- Voor het vaststellen van verordeningen (en beleidsregels) ontbreken vaak *goede en richtinggevende procedurebeschrijvingen*. Een verdere

⁴⁰ Initiatiefwetsvoorstel van de leden Wolfsen en Luchtenveld, dat meebrengt dat bestuursorganen een dwangsom dienen te betalen bij termijnoverschrijding (Kamerstukken II 2004/05 29934, nrs. 1-3).

standaardisering van dit traject is vaak gewenst (o.a. door het gebruik van modellen en checklists). Ook verdient het onderhoud van het verordeningenbestand meer aandacht (betere actualisering, betere toegang, etc.). Zowel burgers als medewerkers zouden erg geholpen zijn met een geautomatiseerd toegankelijk bestand van verordeningen, beleidsregels en overige relevante besluiten van een gemeente.

Publiekrechtelijk kader: mandaat

- *Mandaatregelingen* zijn vaak onvoldoende dan wel niet helder vastgelegd en vaak niet actueel. Verder is het toezicht op de naleving van de mandaatregelingen vaak suboptimaal.
- *Mandaatbesluiten en middelentoekenning* (budgetregelingen) zijn soms onvoldoende op elkaar afgestemd.

52

Publiekrechtelijk kader: bezwaarschriftprocedure

- De organisatie van en de juridische ondersteuning van de *bezwaarschriftenprocedure* (wel of niet door een onafhankelijke adviescommissie) is hier en daar nog een zorgenkindje. Verder wordt er – zo komt aan de orde in enkele adviezen – te weinig organisatiebreed geleerd van bezwaar- en beroepschriften.

Publiekrechtelijk kader: handhavingsbeleid

- Het *handhavingsbeleid* laat vaak nog te wensen over. Opstellen, implementeren en uitvoeren (al dan niet projectmatig) van handhavingsbeleid via (gecoördineerd) stappenplan, dan wel een handboek handhaving wordt terecht nogal eens aanbevolen.

Privaatrechtelijk kader

- De organisatie, protocollering en standaardisering van het *contracteringsproces* (onderhandelingsprotocol, proces van de precontractuele fase, vaststelling van inkoopbeleid en hantering van algemene

voorwaarden, hantering van modellen, standaardovereenkomsten, etc.) en het contractenbeheer is een zwak punt in veel gemeenten (evenals de toepassing van de Europese aanbestedingsregels).

- Er is vaak onvoldoende inzicht bij het management van een gemeente over de (omvang van) *schade- en aansprakelijkstellingen*.

Arbeidsverhoudingen

- De juridische component wordt vaak nog onvoldoende betrokken bij opleidingsplannen, en introductieprogramma's voor nieuwe medewerkers.
- Er is soms onvoldoende aandacht voor arbo-aspecten van het functioneren van medewerkers en informatie daarover (een jaarrapportage wordt hier en daar aanbevolen).

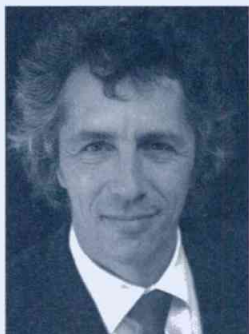
53

3.3 Oplossingen en scenario's voor de knelpunten

Het is op basis van de scans en audits die zijn uitgevoerd niet eenvoudig – zonder verder onderzoek naar de huidige situatie binnen gemeenten – aanbevelingen te doen voor oplossingen of scenario's die als haalbaar kunnen gelden voor de oplossing van knelpunten in gemeentelijke juridische kwaliteitszorg. Hierboven werd bij de beschrijving van de veelvoorkomende thema's uit de onderzoeken al een voorschot genomen op oplossingen, door bepaalde aanbevelingen te omarmen. Deze worden hier niet allemaal apart nagelopen: de gesignaleerde knelpunten leken – mede doordat ze in verschillende audits en scans naar boven kwamen – reëel. Ook de hierboven in paragraaf 3.3 genoemde aanbevelingen komen steeds terug en verdienen daarom – als terugkerende en elkaar bevestigende gezond-verstand-producten – serieuze overweging. Een algemene conclusie lijkt uit de audits en scans uit dit onderzoek wel te trekken en dat is dat kwaliteitszorg en borging daarvan binnen het gemeentelijke domein, dringende en indringende aandacht behoeft.

De vraag is dan natuurlijk: hoe organiseer je dat? Ik heb, als jurist, niet de expertise om daarover theoretische goed gefundeerde organisatiekundige adviezen te geven, maar afgaande op de vergelijking van scans en audits zie je dat veel gemeenten er bij het op orde brengen van de juridische kwaliteitszorg er een zelfde soort methode op nahouden. Die zou kunnen gelden als een soort 'best practice'. Die best practice ziet er dan, denk ik, in grote lijnen als volgt uit:

- 1 Een knelpunten- of risicoanalyse als *nulmeting* met medewerking van of door een extern bureau. Welke methode hiervoor de meest verkieselijke is (de meer 'juridische' SGB0- en Leeuwendaalmethode of het meer organisatorisch gerichte Groningse model), hangt af van de vraag waar het grootste probleem wordt vermoed. Bij grotere gemeenten zal in zijn algemeenheid een organisatiegerichte audit meer waardevolle informatie opleveren, bij een kleinere gemeente (< 50.000 inwoners) levert een juridische scan waarschijnlijk meer op. Uit de vergelijking volgt overigens dat er geen werkelijke beletselen bestaan voor een combinatiescan, waarbij zowel de juridische als de organisatorische elementen volledig worden meegenomen. Wellicht iets om te overwegen voor gemeenten die in de nabije toekomst een legal audit of scan willen uit laten voeren.
- 2 Inrichten of aanpassen van een/het kwaliteitszorgsysteem en inbedden van dat systeem in de organisatie. Hierbij is het verstandig om het systeem zó in te richten dat knelpunten en elementen die uit (de eerste) audit naar boven kwamen in het systeem worden meegenomen, en wel op een wijze die toestaat prestaties of verbeteringen in de kwaliteit meetbaar dan toch voldoende inzichtelijk te maken.
- 3 Organiseren van een permanente controlfunctie, dat wil zeggen het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het controleren van het onderhoud van het kwaliteitszorgsysteem en de juridische kwaliteit van producten.
- 4 Het opzetten van een (eigen) evaluatiecyclus (bijvoorbeeld een eigen



CURRICULUM VITAE

Prof. dr. Wim Voermans

56

Prof. dr. Wim Voermans (Zundert, 1961) is hoogleraar Staats- en bestuursrecht bij de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Hij is tevens directeur van het E.M. Meijers Instituut – het facultaire onderzoeksinstituut – en portefeuillehouder onderzoek van het faculteitsbestuur. Zijn huidige onderzoek richt zich op zowel het nationale staatsrecht, als het Europese constitutionele recht, en daarbinnen met name (Europese) Wetgevingsvraagstukken. Onderwerpen van onderzoek van de afgelopen jaren betroffen de ontwikkeling van de wetgevingsfunctie bij de Europese instellingen, met name van het Europees Parlement, Europees wetgevingskwaliteitsbeleid, de verhouding en machtsbalans tussen communautaire instellingen en instellingen in de EU-lidstaten, het Nederlandse aandeel bij de voorbereiding en uitvoering van Europees recht (inclusief de omzetting van richtlijnen in rechtvergelijkende zin), uitvoering en handhaving van Europees recht inclusief de rol van decentrale overheden daarbinnen, transparantie en openbaarheid van het Europees bestuur, de ontwikkeling van de Europese Grondwet, raden voor de rechtspraak in Europa en de internationalisering van het Nederlandse staats- en bestuursrecht.

audit uit te voeren, al dan niet met behulp van een extern bureau, op de juridische kwaliteitszorg iedere twee of drie jaar, of – kleiner – een periodiek rapportagesysteem).

Tot slot: juridische kwaliteitszorgsystemen zijn geen doel op zichzelf. Ze moeten in dienst staan van kwalitatief goede juridische dienstverlening. Die varieert naar de context waarin die dienst wordt verricht. Een erg opgetuigd systeem is niet noodzakelijk het beste systeem, en het niet hebben van zo'n systeem betekent ook niet noodzakelijk dat er sprake is van slechte juridische dienstverlening. Juridische kwaliteitszorgsystemen en juridische kwaliteitszorg dienen een juiste balans te vinden tussen het bereiken en behouden van een aanvaardbaar kwaliteitsniveau tegen redelijke investeringen. En daarvoor geldt de Zeeuws-meisje-regel: goede kwaliteit, maar 'geen cent te veel hoor'.

De Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

De Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur (VJK) is in 2000 opgericht vanwege het grote belang dat binnen de lokale overheid aan juridische kwaliteitszorg wordt gehecht en vanuit de gedachte dat het goed is om krachten te bundelen.

De vereniging heeft zich ten doel gesteld een bijdrage te leveren aan de verhoging van de juridische kwaliteit van het lokaal openbaar bestuur, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan het terugdringen van juridisering van het openbaar bestuur.

De VJK wil dit doel te bereiken door het bieden van gelegenheid aan de leden om onderling ervaringen uit te wisselen; het stimuleren van onderzoek en het doen van publicaties; via gerichte communicatie haar leden periodiek te informeren over de voortgang van de activiteiten en het organiseren van bijeenkomsten.

ISBN 90-12-11860-3



9 789012 118606