

_____ Gemeentjuristen houden zich te veel bezig met ‘brandjes blussen’ en kunnen daarmee belangrijker juridische risico’s uit het oog verliezen. Dat blijkt uit een onlangs verschenen proefschrift. Toch zetten gemeenten de eerste stappen richting juridisch risicomanagement.

JURISTEN ONTBEREN HELIKOPTERBLIK

GEMEENTELIJKE RISICO’S TE WEINIG IN BEELD

Gemeentjuristen doen keurig waarvoor ze zijn aangenomen. Ze gaan na of contracten op orde zijn, behandelen bezwaar- en beroepschriften, bekijken of de organisatie voldoet aan wet- en regelgeving en adviseren het college over juridische aspecten van ruimtelijke ordening, vastgoed en openbare orde. Dat is veel casuïstiek – ze gaan van de ene juridische kwestie naar de andere –, maar een overkoepelend beeld en systematische prioritering van risico’s ontbreekt vaak. Dat is een probleem, vindt onderzoeker Ivar Timmer. In maart promoveerde hij aan de Vrije Universiteit op een onderzoek waarin hij de vraag stelde hoe juridische afdelingen effectief en verantwoord kunnen bijdragen aan het risicomanagement van hun organisatie. Banken zijn, onder invloed van strenge regelgeving, verder op de weg naar volwassen juridisch risicomanagement, concludeerde Timmer, maar bij gemeenten staat het juridisch risicomanagement nog in de kinderschoenen. ‘Juridische afdelingen zouden vaker moeten uitzoomen’, zegt Timmer. ‘Wat komt er op ons af? Welke risico’s zijn daarmee gemoeid? En wat betekent dit voor de organisatie? Om vervolgens goed te prioriteren, moeten ze de feitelijke situatie analyseren en, waar mogelijk, kansen en

gevolgen kwantificeren. Dat kunnen juristen niet zo goed.’ ‘Klassieke’ juristen werken volgens hem casuïstisch en kwalitatief. Om meer aan risicomanagement te doen, moeten ze systematisch, procesmatig en kwantitatief te werk gaan. ‘Juristen moeten meer oog krijgen voor risicomanagement, maar het aanwezige risicomanagement ook voor het juridisch perspectief.’ Dat juridisch risicomanagement bij gemeenten nog niet goed van de grond komt, komt volgens Timmer mede door de ‘relatief dun bezette’ juridische afdelingen. ‘Gemeentjuristen zijn druk en vooral bezig met brandjes blussen. Er is daardoor ook weinig tijd voor preventieve activiteiten of de helikopterblik.’ Méér juristen is volgens Timmer echter niet het hele antwoord. ‘Ik denk dat de capaciteit wel wat moet worden vergroot, maar er zijn vooral meer proactieve, organisatorisch sterke juristen nodig.’ Op de werkvloer wordt dit beeld herkend, maar er wordt ook benadrukt dat er al stappen zijn gezet om het juridisch risicomanagement vorm te geven. Neem Enschede, waar Malu Hertzdahl, senior strategisch adviseur en tevens juridisch

controller Timmers bevindingen best wil onderschrijven. En een oorzaak voor het probleem noemt: juristen worden vaak te laat ingeschakeld. ‘Interne afdelingen vinden dat juristen er vooral zijn voor damage control. Maar je kunt ze juist beter vroeg betrekken bij allerlei kwesties. Denk aan contractonderhandelingen, het maken van lokale wetgeving, de voorbereiding van grote projecten, het inschatten van ruimte voor maatwerk bij uitvoering van wetgeving. Dat vraagt om een andere houding van andere afdelingen, maar ook van de jurist.’

RISICO’S INDAMMEN

In Enschede wordt dat ook van juristen verwacht, zegt Hertzdahl. ‘Hier wordt door de opdracht Versterken positionering en profilering adviseurs JZ in 2021 extra hard aan gewerkt. Eventuele acties om risico’s in te dammen of om de kwaliteit te verhogen worden opgenomen in een jaarplan JKZ (juridische kwaliteit/zorg). Wij worden daarin ook gesteund door onze organisatiecultuur – een lerende organisatie –, het rapport Ongekend Onrecht en de noties over ambtelijk vakmanschap.’ De juridische organisatie van Enschede telt, exclusief kwaliteitsmedewerkers en ondersteuning, 55 juristen van hbo- en wo-huize, deels centraal georganiseerd in een afdeling juridische zaken en deels decentraal, zoals de omgevingsrechtjuristen en de vastgoedjuristen. De gemeente zelf telt 160.000 inwoners.

Juristen worden vaak te laat ingeschakeld



Bij de gemeente Utrecht (358.000 inwoners) werken twintig juristen die zich bezighouden met bezwaar en beroep, 34 adviseurs de gemeente over zaken als staatssteun, vastgoed en privacy en vijftig juristen zitten 'decentraal', zoals bij de afdelingen ruimte en publiekszaken. Concernjurist Erik Scholten richt zich vanuit de afdeling concerncontrol vooral op het systeem van juridische kwaliteitszorg, zoals: hebben de juiste juristen meegelezen bij bepaalde documenten en projecten. In Utrecht, zegt Scholten, zijn gemeenteturisten juridisch adviseur én controller, die gevraagd en ongevraagd advies produceren. Het juridisch risicomanagement wordt ingevuld doordat periodiek in kaart wordt gebracht wat er bij de verschillende

afdelingen speelt, wat er op hen af komt, wat de lessen zijn die kunnen worden getrokken uit bezwaar, beroep, klachtbehandeling en Wob-procedures.

DE BOER OP

'Door proactief te adviseren proberen we risico's te voorkomen', zegt Scholten. 'We zijn dus al enige tijd bezig met juridisch risicomanagement, als onderdeel van integraal risicomanagement. Dat laatste was financieel gedreven, nu maken we de slag naar inhoud.' Maar heel snel gaat dat niet, erkent Scholten. 'Vroeger' hadden juristen sterke posities, op strategische functies zoals de directiesecretaris. 'Een reorganisatie maakte de gemeente meer netwerkgericht, minder hiërarchisch met minder parafenrondes.' Juristen hebben zich daar wat laat op aangepast, oordeelt Scholten. 'Juristen werden niet meer automatisch aan tafel gevraagd, dat moesten ze meer gaan verdienen.

Intern de boer op, adviezen gaan verkopen, minder reactief.'

Nu ziet hij dat juristen steeds vaker de 'kritische vriend' zijn die tegenwicht bieden, maar wat hem betreft mogen ze nog meer autoriteit gaan pakken.

Volgens Malu Hertzdahl (Enschede) maakt de klassieke rechtsgeleerde, 'als stereotype', langzaam plaats voor de 'T-shaped gemeenteturist'. Het staande stokje van de T ziet op kennis van het recht, het liggende stokje op niet-juridische kennis en vaardigheden. Om dat in te kleuren heeft Enschede in 2020 leerlijnen ontwikkeld voor zes juridische rollen. Die zien enerzijds op vakkennis, organisatiekennis en omgevingskennis en anderzijds op rolvaardigheden, organisatievaardigheden en omgevingsvaardigheden. 'Het proactief meedoen aan risicoanalyses, in bijvoorbeeld grote projecten of innovatieve technologische ontwikkelingen, vraagt naast kennis ook om bepaalde vaardigheden. Denk aan persoonlijke effectiviteit, multiblik, communicatie en helikopterview. Wij stimuleren de medewerkers binnen onze juridische functie om zich blijvend te ontwikkelen. Een op de leerlijnen aangepast scholingsaanbod is gedaan via onze Enschedese school.' Het proefschrift van Timmer en aandacht voor juridisch risicomanagement dragen bij aan die ontwikkeling, zegt Hertzdahl. ▶

Spoedeisende casussen gaan altijd voor



Risicomanagement is wat anders dan risico's mijden. 'Het is belangrijk om de risicobereidheid te schetsen. Soms is het nodig of bestuurlijk gewenst om wel-overwogen risico's te nemen. Daarbij is het wel van belang dat goed wordt ingeschat hoe groot de omvang van het risico is en welke beheersmaatregelen worden genomen.'

HERIJKING

Juridisch risicomanagement?

Dat begrip is in Zwolle wel bekend, zegt **Onno Looijestijn**, strategisch juridisch beleidsadviseur.

Maar ook hier: het wordt vooral financieel ingestoken, want juridische risico's worden veelal gezien als financiële risico's. En die domeinen werken ook vaker samen. Sinds anderhalf jaar heeft Zwolle een apart control-overleg, met daarin financials, interne controle én het hoofd juridische zaken. Op de centrale juridische afdeling van Zwolle (130.000 inwoners) werken 23 juristen die zich bezighouden met bezwaar- en beroepsprocedures, algemeen juridisch advies en belastingen. Op de decentrale afdelingen (vastgoed, fysieke leefomgeving, vergunningen) zijn dat er 44. Het betreft hbo- en wo-juristen.

Het juridisch risicomanagement in Zwolle houdt vooral in: het inventariseren van risicovolle projecten en daarbij de risico's in kaart brengen, met name de financiële risico's, zegt Looijestijn. 'Denk daarbij aan vastgoedprojecten: gaan die langer duren dan gepland, vallen ze duurder uit.' Dat gebeurt ook bij rechtszaken en lopende procedures, waarbij mogelijke schadevergoedingen worden ingeschat. In Zwolle zijn ze bezig met een 'herijking' van het juridische kwaliteitsbeleid om daarmee de risico's verder te beperken. Ook dat wordt gezien als onderdeel van het juridisch risicomanagement.

Toegegeven: van de ene juridische casus springen naar de volgende, het zat ook in Zwolle tussen de oren. Het juridisch kwaliteitsbeleid, dat zo'n twintig jaar geleden gestalte kreeg en als een voorloper kan worden gezien van het juridisch risicomanagement, bracht daarin voorzichtig verandering. Het heeft wel de basis gelegd voor juridische kwaliteit, die wijst naar allerlei kaders en andere juridische informatie waar de overige collega's hun voordeel mee kunnen doen. In Zwolle halen

ze veel uit het plan-do-check-act-principe. 'De bedoeling is dat gemeentjuristen leren van eerdere zaken en dat ze die opgedane kennis vertalen naar de toekomst. Dan krijgen we nieuwe casussen beter in de vingers én we nemen het mee in de juridische inrichting van de gemeente. Zaken als staatssteun, toeslagen en de nieuwe Wet open overheid: we geven al aan de voorkant voorlichting om risico's te voorkomen. We maken zo steeds meer de slag van individuele gevallen naar het totaalplaatje. De blik op één casus moet een helikopterview worden.'

De uitvoering daarvan is echter niet altijd gemakkelijk, zegt Looijestijn. 'Het juridisch kwaliteitsbeleid ebt wel eens wat weg. Spoedeisende casussen gaan altijd voor. We hebben geen overcapaciteit aan juristen om altijd het risicomanagement op één te zetten. Maar de samenleving vraagt er wel om; reden dat we erop blijven hameren.'

KNELPUNTEN

Of die ontwikkeling naar een krachtiger juridisch risicomanagement goed heeft uitgepakt voor de gemeente, is lastig meetbaar, zegt Erik Scholten (Utrecht). Wel worden problemen nu gesignaleerd vóór het advies al onderweg is naar het college. Daardoor komen knelpunten eerder naar boven. 'Er is dan wat meer tijd om over een kwestie na te denken of andere wegen te verkennen. Dus sturen

op risicomanagement heeft wel effect.' Dat heeft ertoe geleid dat ongevraagde adviezen van juristen belangrijker zijn geworden, én die worden gewaardeerd, zegt de Utrechtse concernjurist. En waar volgens hem juristen van de kleinere gemeenten vooral brandjes blussen, kan een grote gemeente als Utrecht vooruitlopen met juridisch risicomanagement. 'Heb je honderden Wob-verzoeken en duizenden bezwaarschriften, dan zie je eerder een rode draad en kun je beter sturen op risicomanagement. Die rode draden moeten we intern wel nadrukkelijk uitvragen, want doorgaans is iedereen bezig om de stapel op zijn bureau kleiner te maken. Je moet zo'n team af en toe in de helikopter zetten: we hebben drie maanden bezwaar, wat hebben we gezien? Of klachten rondom de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) – hebben we cijfermatig wat?'

SCHADECLAIMS

Onno Looijestijn kent een belangrijke voorwaarde voor een sterk juridisch risicomanagement: juristen moeten goed

contact houden met de controllers van de afdeling financiën: 'Juist dán vind je de risico's sneller.' Het samen optrekken maakt dat ook de juridische risico's meer in beeld komen. Of deze manier van werken al in de praktijk vruchten heeft afgeworpen in de vorm van minder schadeclaims, is onduidelijk. 'Ik weet niet of we minder claims krijgen of minder aan schadevergoedingen hoeven te betalen. Op dat punt zie ik niet echt grote verbeteringen omdat we het al goed doen.'

Die verbinding tussen juristen en financials wordt ook in Enschede gezocht. Daar heeft de juridische controller sinds drie jaar een vaste plek aan tafel bij de risicogesprekken in het kader van de jaarrekening, samen met een jurist van de afdeling juridische zaken. Malu Hertz Dahl: 'Ook is de standaardagenda uitgebreid met vragen over risico's bij onder andere de AVG (Algemene verordening gegevensbescherming, red), aanbestedingen, staatsteun en integriteit. Sinds begin 2021 werken we aan een breder overzicht van procesrisico's en aan een meer kwalitatieve analyse van onze verzekeringsportefeuille. Dat is wel een verbeterproces dat tijd nodig heeft.' ●