

Memo

Datum : 29 mei 2009

Aan : Directie

Van : Toine van Hennik
BV/PJ/JZI

Onderwerp : ***Met Recht sterk in verbinden !***
Voorstellen over juridische kwaliteitszorg

1. Inleiding

Deze memo heeft als onderwerp juridische kwaliteitszorg en bevat voorstellen die betrekking hebben op:

- het zichtbaarder maken van de juridische (advies)functie (hoofdstuk 2):
 - onder 2.1 wordt ingegaan op de juridische lijn-, advies en controlfunctie; voorgesteld wordt om “juridische coördinatoren” per eenheid/cluster aan te wijzen;
 - onder 2.2 wordt ingegaan op rol en functie van het Juridisch Platform in het kader van de gemeentebrede samenwerking en netwerkvorming op juridisch gebied;
 - onder 2.3 wordt voorgesteld een Juridische Portal in sharepoint op intranet te bouwen;
- het meer verbinden door samenhang aan te brengen tussen verschillende juridische activiteiten en meer interactie te organiseren tussen het juridische en de organisatie (hoofdstuk 3):
 - onder 3.1 wordt voorgesteld een jaarlijkse Juridische Agenda op te stellen waarin de verschillende juridische activiteiten, projecten e.d. gebundeld in een overzicht gezet worden;
 - onder 3.2 wordt ingegaan op de resultaten van de juridische positiebepaling die alle teams in 2008 hebben uitgevoerd in het kader van de INK-zelfevaluatie;
- het verder uitvoering geven aan het juridisch kwaliteitsplan “*Met Recht sterk in samenwerken!*” (hoofdstuk 4)

De voorstellen zijn het resultaat van een “bottum-up”-proces van de afgelopen twee jaar waarbij centrale en decentrale juristen de dialoog zijn aangegaan om vanuit het juridisch vakmanschap een impuls te geven aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van de juridische functie. De voorstellen, die voor uw directie in hoofdstuk 5 in de vorm van besispunten zijn samengevat, leiden dus nadrukkelijk niet tot het invoeren van nieuwe kaders of nieuwe vormen van regeldruk voor de organisatie maar, integendeel, tot een meer transparante juridische functie en tot meer verbinding tussen het juridische en de organisatie.

Deze memo is op 21 april jl. besproken in het MT van de eenheid Bedrijfsvoering en op 18 mei jl. in het controllersplatform.

2. Juridische functie zichtbaarder

2.1 Juridische (advies)functie (bijlage 1)

Op 2 april 2007 heeft de directie het team JZI verzocht de juridische lijn-, advies en controlfunctie in beeld te brengen. In bijgaande bijlage 1 wordt een uitwerking gegeven van de juridische functie; op hoofdlijnen onderscheiden we:

- lijnfunctie: deze wordt onder verantwoordelijkheid van het (programma)management uitgevoerd door de juristen en juridisch medewerkers in de lijn. Zij geven invulling aan de rechtmatigheid, aan de juridische kwaliteit van de producten en diensten van de teams en programma's;
- adviesfunctie: met betrekking tot de adviesfunctie wordt voorgesteld om deze te versterken en te zichtbaarder te maken via decentrale juridisch coördinatoren die fungeren als vraagbaak/helpdesk voor medewerkers, (programma)management en unitcontrol. Voordelen: adviseur dicht(er) bij de interne klant, korte(re) lijnen met de juridische lijnfuncties en dus effectiever dan een adviesfunctie op grotere afstand;
- controlfunctie: onderscheid wordt gemaakt tussen het ontwikkelen van kaders/instrumenten (BV), advies en ondersteuning (UC, BV), controltaken (CC, UC) en juridische kwaliteitszorg.

Als "**juridisch coördinatoren**" zullen fungeren:

- Eric Nijhuis (RS/EC/PL) voor de clusters SI en EC van de eenheid R&S;
- Mariska Rijnveld en Astrid Hoogeboom (RS/VT/VG) voor het cluster Veiligheid van de eenheid R&S;
- Yvonne Tiemens en John Horst (ST/PU/KZ) voor de eenheid StadThuis;
- Wim Krol voor Bedrijfsvoering, Strategische Ontwikkeling, Brandweer en BDO.

Voor alle duidelijkheid: men fungeert als coördinator/intermediair en dus niet (altijd) als adviseur. Dat betekent dat daar waar een coördinator niet zelf adviseert, hij/zij er in ieder geval voor zorgt dat de klantvraag wordt doorgezet naar een collega of naar een andere juridisch adviseur van binnen of buiten de eenheid.

2.2 Juridisch Platform

Inmiddels heeft de gemeentebrede samenwerking en netwerkvorming op juridisch gebied meer vorm en inhoud gekregen. Er is een Juridisch Platform gevormd, dat naast de teammanager JZI bestaat uit de juridische coördinatoren van de eenheden zoals hierboven genoemd.

Dit platform heeft drie aandachtsgebieden:

- juridische advisering: het fungeren als backoffice voor wat betreft de gemeentebrede juridische advisering, dus samenwerking en afstemming bv. qua expertise met als doel de interne klant zo goed mogelijk te bedienen;
- juridische kwaliteitszorg: fungeren als platform, klankbord, denktank m.b.t. gemeentebrede juridische thema's zoals nieuwe wetgeving, cursussen e.d. waarbij de juridische coördinator fungeert als intermediair tussen de eigen eenheid/cluster en JZI/concern. Vooral ook via de Juridische Agenda: zie verderop in deze memo.
- afstemming en coördinatie van juridische ontwikkelingen binnen de gemeente

2.3 Juridische portal

In 2009 zal de juridische informatie, zoals op dit moment beschikbaar in het Juridisch Handboek op het intranet, worden omgebouwd en uitgebreid tot een meer toegankelijke digitale juridische "toolkit" voor de organisatie. Via deze toolkit is het de bedoeling

nieuwsberichten, richtlijnen, protocollen, draaiboeken, checklists en leidraden voor veel voorkomende besluiten en handelingen, modellen, informatie, handige links naar bv. het verordeningenbestand, het mandatenregister, contractenbank Proquero maar ook externe websites e.d. beschikbaar te stellen.

Op die manier wordt de juridische infrastructuur toegankelijker voor de gemeentelijke organisatie.

3. Meer verbinden

3.1 Juridische Agenda (bijlage 2)

Voorgesteld wordt om de diverse juridische activiteiten, projecten e.d. meer te gaan bundelen en planmatig in een overzicht te zetten, gerelateerd aan de juridische kwaliteitsnormen. Op die manier ontstaat een juridische agenda die als concept binnen de eenheden en programma's kan worden besproken waarmee niet alleen gelegenheid wordt geboden om te reageren, andere prioriteiten en acties in te brengen, maar ook om aanpalende ontwikkelingen in andere domeinen te signaleren en te verbinden. Het resultaat van deze dialoog wordt via het middelenoverleg ter vaststelling aangeboden aan de directie. De directie fungeert daarbij als opdrachtgever en de teammanager JZI als opdrachtnemer. De juridische coördinatoren zijn belast met de zorg voor de uitvoering van deze Agenda binnen hun eigen eenheid of cluster.

Aan het eind van ieder jaar wordt teruggekoppeld over de uitvoering en de resultaten. Op die manier ontstaat een cyclisch proces van juridische acties die inzicht geven en gekoppeld kunnen worden aan andere (bedrijfsvoerings)processen.

Uw directie wordt voorgesteld om de eerste Juridische Agenda 2009 (zie bijlage 2), die nog niet op deze interactieve manier tot stand is gekomen, vast te stellen.

3.2 Juridische positiebepalingen (bijlage 3)

In 2008 hebben alle teams een zelfevaluatie uitgevoerd om in beeld te brengen waar men staat voor wat betreft het KO/INK-model. Bij het uitvoeren van de positiebepaling hebben alle teams tevens een positiebepaling gedaan op het terrein van juridische kwaliteitszorg door het beantwoorden van een twaalfal op het juridisch kwaliteitsplan gebaseerde vragen. De resultaten hiervan zijn per team en totaal in beeld gebracht in bijgevoegde bijlage.

De uitkomsten van de zelfevaluatie per team/eenheid bieden het management of UC zodoende een aanknopingspunt voor een eigen analyse c.q. vraag in de richting van de juridische coördinator of in de richting van het team JZI.

De uitkomsten van de gemeentebrede en totale zelfevaluatie zijn voor het Juridisch Platform aanleiding geweest om de volgende voorstellen en actiepunten te adviseren:

- In de per eenheid uit te voeren nul-metingen door te vragen op de volgende onderdelen
 - behoefte aan juridische scholing en opleiding (vraag 2)
 - worden uitkomsten van juridische procedures, klachten en schadeclaims besproken en wordt daar aanwijsbaar lering uit getrokken (vraag 5);
 - behoefte aan een (standaard)onderhandelingsprotocol (vraag 9)
 - procesbeschrijvingen voor risicovolle processen (vraag 11)
- In 2009 in sharepoint een toegankelijke Juridische Portal te bouwen (zie de Juridische Agenda) en daarbij meer bekendheid geven aan:
 - een toegankelijke juridische infrastructuur: verordeningen- en mandateringsbestand, contractenbank, jurisprudentie e.d. (vraag 3);

- kaders, richtlijnen, protocollen, draaiboeken, checklists en leidraden voor veel voorkomende besluiten en handelingen (vraag 4)
- (standaard)contracten, een handreiking m.b.t. onderhandelen en een checklist met aandachtspunten voor contract/-vorming (vraag 8 en 9)
- het contractenregister Proquro (vraag 10);
- Bij de uitvoering van het door de directie vastgestelde plan van aanpak kwaliteitsverbetering mandatering, nadrukkelijk aandacht te besteden aan de toegankelijkheid en het beheer van het mandatenregister (vraag 6);
- een goede interne communicatie over de vast te stellen memo uitwerking juridische functie en taken, wordt meer inzicht gegeven in de beschikbare juridische lijn-, advies en controlfunctie (vraag 1)

4. Juridische kwaliteitsplan “Met Recht sterk in samenwerken!

Op 2 april 2007 heeft de directie besloten dat de eenheden de uitvoering van het plan op zich zouden nemen. Concreet betekende dit in ieder geval het doorvertalen van de gemeentebrede juridische kwaliteitsnormen naar concrete juridische kwaliteitsnormen voor de eigen eenheid (stap 2 uit het plan). De vervolgstap (stap 3 uit het plan) is om een nulmeting uit te voeren waarbij getoetst wordt of en in hoeverre de praktijk overeenkomst met de normen.

Het Juridisch kwaliteitsplan “Met Recht sterk in samenwerken!” beschrijft een aanpak om in zes stappen te komen tot een gemeentebreed systeem van juridische kwaliteitszorg en risicobeheersing:

Stap 1: Definiëren en vaststellen van gemeentebrede juridische kwaliteitsnormen

Stap 2: Doorvertalen van deze normen naar meer concrete kwaliteitsnormen op het niveau van de eenheden

Stap 3: Toetsen van de praktijk aan de normen via een legal audit/nulmeting

Stap 4: Vaststellen en uitvoeren van kwaliteits- en verbeterplannen om de praktijk in overeenstemming te brengen met de normen

Stap 5: De zorg voor juridische kwaliteit structureel inbedden in de bedrijfsvoering

Stap 6: Uitvoeren van systeem-audits.

Het plan richt zich niet op de rechtmatigheid, in de zin van inhoudelijke juridische kwaliteit van gemeentelijk producten maar bevat randvoorwaarden zodat de juridische kwaliteit in de procesgang voldoende is geborgd. Dat moet dus wel en met name in stap 4 en 5 worden uitgewerkt in concrete maatregelen en daarmee is het plan vooral ook een instrument waarmee het (eenheids)management kan sturen op de juridische kwaliteit.

Het plan bevat al de uitwerking van stap 1 in de vorm van acht juridische kwaliteitsnormen die elke weer een onderverdeling kennen in sub-normen. Die normen zijn:

1. De juridische functie binnen elke eenheid is kwalitatief en kwantitatief adequaat
2. De juridische voorwaarden voor een goed functionerende organisatie zijn aanwezig (de juridische infrastructuur)
3. Juridisering wordt voorkomen en beperkt
4. Besluiten en handelingen worden bevoegd genomen en verricht
5. Overeenkomsten met de gemeente komen tot stand en worden beheerd volgens een adequate systematiek
6. Elke eenheid beschikt over adequate verordeningen en beleidsregels
7. Er is sprake van risicobeheersing en pro-actieve kwaliteitsbewaking
8. De gemeente beschikt over een systeem van juridische kwaliteitszorg en control

Per peildatum 1 april 2009 is de feitelijke stand van zaken als volgt:

- De eenheid StadThuis heeft in september 2008 juridische kwaliteitsnormen voor de eenheid StadThuis vastgesteld. Er is de afgelopen maanden een nulmeting uitgevoerd en de resultaten hiervan worden op dit moment geanalyseerd. .
- De eenheid Ruimte & Samenleving heeft juridische kwaliteitsnormen voor de eigen eenheid in concept gereed. Verder ligt er bij het MT een voorstel voor een procesgerichte en gezamenlijke aanpak waarbij algemene kwaliteitszorg, juridische kwaliteitszorg en AO/IC samen optrekken in de vorm van een werkprogramma waarin een aantal door het MT geprioriteerde juridische kwaliteitsnormen meegenomen zullen worden.
- Binnen de eenheid Bedrijfsvoering is Unitcontrol over het definiëren van eigen normen binnen de eenheid in gesprek met de andere juridische functies (P&O, BL, GA).

De uitvoering van het juridisch kwaliteitsplan “*Met Recht sterk in samenwerken!*” is inmiddels dus in drie eenheden op verschillende wijze opgepakt waarbij de eenheid StadThuis inmiddels het verst is. Die verschillende aanpak past bij de aard van het plan dat nadrukkelijk beoogt ruimte te geven om als eenheid zelf prioriteiten te bepalen, een eigen inkleuring aan de kwaliteitsnormen te geven en een eigen aanpak te kiezen. Op deze manier fungeert het plan niet als knellend keurslijf maar als een flexibel instrument dat aan het eenheidsmanagement ruimte biedt om een eigen invulling te geven en daarbij eigen keuzes te maken.

Voorgesteld wordt om deze lijn ook in de rest van 2009 door te zetten waarbij het juridisch kwaliteitsplan “*Met Recht sterk in samenwerken!*” dus fungeert als managementinstrument om via tussenstappen uiteindelijk te komen tot een cyclisch proces waarmee structurele aandacht voor juridische kwaliteitszorg binnen de eenheden geborgd is. Concreet betekent dat dus dat het management van de gemeentelijke organisatie-onderdelen zelf organiseren dat er:

- concrete juridische kwaliteitsnormen op het niveau van de eigen eenheid of team vastgesteld worden;
- via een nulmeting de praktijk getoetst gaat worden aan de normen;
- in het verlengde van die nulmeting kwaliteits- en verbeterplannen worden opgesteld om de praktijk in overeenstemming te brengen met de normen. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van de juridische positiebepalingen/zelfevaluatie per team/eenheid zoals beschreven onder punt 3.2.

5. Voorstellen voor de directie

- 5.1 in te stemmen met de uitwerking van de juridische lijn-, advies en controlfunctie zoals vervat in bijlage 1: een uitwerking van de kwaliteitsnorm over de juridische functie;
- 5.2 ter ondersteuning van de juridische adviesfunctie “*juridisch coördinatoren*” aan te wijzen, te weten:
 - a. Eric Nijhuis (RS/EC/PL) voor de clusters SI en EC van de eenheid R&S;
 - b. Mariska Rijneveld en Astrid Hoogeboom (RS/VT/VG) voor het cluster Veiligheid van de eenheid R&S;
 - c. Yvonne Tiemens en John Horst (ST/PU/KZ) voor de eenheid StadThuis;
 - d. Wim Krol voor de eenheden Bedrijfsvoering, Strategische Ontwikkeling, Brandweer en BDO.
- 5.3 in te stemmen met het Juridisch Platform als intern klankbord en platform voor gemeentebrede juridische ontwikkelingen en netwerksamenwerking;
- 5.4 een Juridische portal in sharepoint te bouwen om de interne juridische informatievoorziening toegankelijker te maken;
- 5.5 de Juridische Agenda 2009, zoals vervat in bijlage 2, vast te stellen en in te stemmen met het voorgestelde cyclische proces voor wat betreft het tot stand komen van een jaarlijkse Juridische Agenda;
- 5.6 op basis van de resultaten van de positiebepalingen op het terrein van juridische kwaliteitszorg, zoals vervat in bijlage 3:
 - 1 in de per eenheid uit te voeren nul-metingen door te vragen op de volgende onderdelen:
 - a. behoefte aan juridische scholing en opleiding (vraag 2)
 - b. worden uitkomsten van juridische procedures, klachten en schadeclaims besproken en wordt daar aanwijsbaar lering uit getrokken (vraag 5);
 - c. behoefte aan een (standaard)onderhandelingsprotocol (vraag 9)
 - d. procesbeschrijvingen voor risicovolle processen (vraag 11)

- 2 in 2009 in sharepoint een toegankelijke Juridische Portal te bouwen (zie de Juridische Agenda) en daarbij meer bekendheid geven aan:
 - a. een toegankelijke juridische infrastructuur: verordeningen- en mandateringsbestand, contractenbank, jurisprudentie e.d. (vraag 3);
 - b. kaders, richtlijnen, protocollen, draaiboeken, checklists en leidraden voor vedel voorkomende besluiten en handelingen (vraag 4)
 - c. (standaard)contracten, een handreiking m.b.t. onderhandelen en een checklist met aandachtpunten voor contract/-vorming (vraag 8 en 9)
 - d. het contractenregister Proquero (vraag 10);
 - 3 bij de uitvoering van het door de directie vastgestelde plan van aanpak kwaliteitsverbetering mandatering, nadrukkelijk aandacht te besteden aan de toegankelijkheid en het beheer van het mandatenregister (vraag 6);
 - 4 door een goede interne communicatie over de rapportagememo uitwerking juridische functie en taken, meer inzicht te geven in de beschikbare juridische lijn-, advies en controlfunctie;
- 5.7 In 2009 verder uitvoering te geven aan het juridisch kwaliteitsplan "*Met Recht sterk in samenwerken!*" waarbij het management van de gemeentelijke organisatie-onderdelen organiseren dat er:
- o concrete juridische kwaliteitsnormen op het niveau van de eigen eenheid of team vastgesteld worden;
 - o via een nulmeting de praktijk getoetst gaat worden aan de normen;
 - o in het verlengde van die nulmeting kwaliteits- en verbeterplannen worden opgesteld om de praktijk in overeenstemming te brengen met de normen.

Toine van Hennik,
Teammanager Juridische zaken & Inkoop (BV)

Bijlagen:

1. Memo juridische functie
2. Juridische Agenda 2009
3. Juridische positiebepalingen:
 - a. Algemeen
 - b. Per team
 - c. Totaal