

Inhoud	pagina
1. Management samenvatting	3
2. Inleiding	
2.1 <i>Kansen en bedreigingen</i>	5
2.2 <i>De overheid als bedrijf binnen de democratische rechtsstaat</i>	5
2.3 <i>Juridisering</i>	5
2.4 <i>Transparantie</i>	6
2.5 <i>Publieke verantwoording</i>	6
2.6 <i>Huidige stand van zaken</i>	7
2.7 <i>Randvoorwaarden</i>	7
3. Doelstelling	8
4. Juridische kwaliteit	
4.1 <i>Kwaliteitsaspecten</i>	9
4.2 <i>Kwaliteitsmodel Bestuursacademie</i>	9
4.3 <i>Beschikkingen</i>	10
4.4 <i>Algemeen belang</i>	10
4.5 <i>Overeenkomsten</i>	10
4.6 <i>Kwaliteitsnormen</i>	10
5. Twee sporen	
5.1 <i>Risicomanagement en risicoanalyse</i>	11
5.2 <i>Juridische controlling</i>	13
6. Conclusies en aanbevelingen	15
7. Plan van aanpak	18
Bijlagen	
1. <i>Trefwoordenlijst</i>	22
2. <i>Literatuur verantwoording</i>	24

1. Management samenvatting

Waarom juridische kwaliteitszorg?

De gemeente Vlissingen streeft op grond van stevige politiek-bestuurlijke ambities op allerlei gebied vernieuwing en verbetering na. De opgave is kansen blijvend te benutten en eventuele risico's te managen. De gemeente levert als ieder bedrijf producten en diensten, maar moet daarbij, in tegenstelling tot een commercieel bedrijf, binnen de context van een democratische rechtsstaat opereren. De juridische omgeving waarin zij opereert wordt steeds complexer. Burgers en rechter stellen hoge eisen aan de juridische kwaliteit van die producten en diensten. Dat kan bereikt worden door een systematisch stelsel van juridische kwaliteitszorg. Juridische kwaliteitszorg dient helder, praktisch en toetsbaar te zijn. Daarover gaat deze beleidsnota.

Wat is juridische kwaliteitszorg?

Het is een overkoepelend begrip voor alle maatregelen die kunnen worden getroffen om juridische risico's en de daarmee samenhangende schade te voorkomen of te beperken. Het onderscheid tussen voorkomen en beperken is essentieel. De verscherpte aandacht voor de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten kan niet los worden gezien van de algemene kwaliteitsverbetering die wordt nagestreefd binnen de overheid. Op 4 maart 1999 hebben het rijk, IPO en VNG het 'Bestuursakkoord nieuwe stijl' (BANS) ondertekend, omdat zij gezamenlijk meer tot stand wilden brengen voor burgers, bedrijven en instellingen in ons land.

Hoe wordt de doelstelling bereikt?

Juridische kwaliteitszorg vindt plaats via twee sporen, te weten risicomangement en juridische controlling. Door middel van risicomangement kunnen beslissingen worden genomen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die risico's met zich meebrengen. Het richt zich op:

- instrumentele aspecten: structuren, functies, processen, methoden en technieken;
- culturele aspecten: gedragsaspecten, leiderschap en daadkracht, afspraak is afspraak (discipline), van buiten naar binnen kijken (klantperspectief) en op verbetering gerichte omgang met feedback (leerproces).

Om risicomangement te kunnen toepassen is een methode nodig waarmee risico's kunnen worden geanalyseerd. Deze methode moet transparant zijn, in de dagelijkse praktijk voldoen en voor iedereen te begrijpen zijn.

Hoe wordt risicomangement ingebed in de organisatie?

De bewaking van de juridische kwaliteit van al het handelen, als een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering, dient systematisch te zijn ingebed in de organisatie en de werkprocessen van de gemeente Vlissingen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het lijnmanagement. Het opnemen in een planning- en controlcyclus biedt meer structurele en duurzame waarborgen voor de juridische houdbaarheid van gemeentelijk handelen. Risicoanalyse is een activiteit die leidt tot het ontleden van risico's van activiteiten. Dat is een rationele bezigheid die in veel situaties kan worden toegepast. Tegelijkertijd moet worden beseft dat risicoanalyse ook subjectieve elementen bevat.

Wat is juridische control?

Centraal staat de vraag wat in het proces moet worden geregeld, teneinde de juridische producten en diensten continu te laten voldoen aan de vooraf vastgestelde kwaliteitseisen. Door goed risicomangement kunnen weliswaar de juiste keuzes ten aanzien van de juridische kwaliteit van producten, processen en diensten worden gemaakt. Maar deze kwaliteit moet systematisch worden getoetst en onderhouden, waardoor de juridische functie zich kan verbeteren. De daarvoor aangewezen methode is juridische controlling.

'Juridische controlling' is het geheel van adviserende activiteiten, analyse en voorwaardenscheppende maatregelen, gericht op het verkrijgen van een situatie waarin:

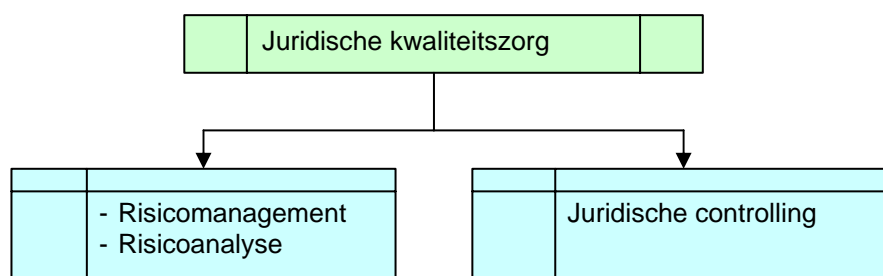
- De juridische processen van de organisatie transparant zijn.
- De juridische functie doelgericht, doelmatig en doeltreffend werkt.
- De informatievoorziening aan management en bestuur over producten, inzet van middelen, maatschappelijke effecten en werkprocessen, juist, volledig en tijdig plaatsvindt.
- Juridische risico's inzichtelijk en aanvaardbaar zijn.

Wat gebeurt nu al?

De gemeenteraad heeft, in verband met zijn kaderstellende functie en controlerende rol, uitgesproken meer aan de voorkant te willen sturen op beleid. Bij het opstellen van de programmabegroting is het noodzakelijk dat inzicht bestaat in (de kosten van) het reeds geformuleerde beleid. Er wordt daarom op dit moment gewerkt aan het opnemen in een centrale digitale databank van de gemeentelijke beleidsregels, beleidsnotities en kadernotities. Juridische leidraden en checklists worden opgesteld, oriëntatie vindt plaats op systematisch contractbeheer en praktische en toetsbare aanbestedingsregels.

Hoe nu verder?

Deze kadernota vormt het beleidsmatige raamwerk voor verdere concrete uitwerking. Het invoeren van juridische kwaliteitszorg is een groeiproces. Voor de concrete uitwerking is een plan van aanpak opgesteld. Die uitwerking is afhankelijk van o.a. de personele capaciteit en de inzet van de gehele organisatie. Een blauwdruk bestaat niet. Het stappenplan is toegesneden op de Vlissingse organisatie. Tevens geldt als uitgangspunt dat tussentijdse aanpassingen en wijzigingen in de prioriteitstelling niet worden uitgesloten. We gaan daarbij uit van een flexibel ontwikkelingsmodel.



2. Inleiding

2.1 Kansen en bedreigingen

De gemeente Vlissingen neemt dagelijks vele beslissingen die verschillend van aard en omvang zijn. Het nemen van beslissingen is kenmerkend voor iedere organisatie: zij vormen de basis voor voortbestaan en ontwikkeling, voor het creëren van kansen en vernieuwing. Bij elke organisatie horen vanzelfsprekend ook bedreigingen en risico's. Dat geldt vooral voor een gemeente die op grond van stevige politiek-bestuurlijke op allerlei gebied (bestuurlijk, beleidsmatig en organisatorisch) vernieuwing en verbetering nastreeft. De opgave is gecreëerde en zich voordoende kansen blijvend te benutten en eventuele risico's te managen. Dat wil zeggen: risico's herkennen, waar mogelijk beheersen en minimaliseren en de negatieve gevolgen ervan beperken.

2.2 De overheid als bedrijf binnen de democratische rechtsstaat

De overheid wordt tegenwoordig steeds meer gezien als een bedrijf. Dat uit zich verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties binnen het openbaar bestuur. In Vlissingen geldt dat bijvoorbeeld voor de gemeentelijke vismijn. Misschien niet zo vreemd, want er zijn duidelijke parallellen met het bedrijfsleven. Wij leveren net als elke marktorganisatie producten en diensten. De burger die bijvoorbeeld een bouwvergunning of subsidie vraagt of een onderneming die met de overheid een project opzet kunnen we zien als de afnemers van die producten en diensten.

Als elke goede speler op de markt streeft de gemeente Vlissingen op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier haar doelen na. Maar de gemeente is een bijzonder 'bedrijf' omdat zij opereert in een speciale context, namelijk die van de democratische rechtsstaat. En dat betekent dat bijzondere eisen worden gesteld aan ons optreden. De overheid regelt voor de burgers zaken op het gebied van bestuur, wetgeving en rechtspraak. Zij stelt normen vast waaraan iedereen zich moet houden en onderneemt activiteiten in het algemeen belang. De overheid is er dus voor de burgers. Daarvoor geldt een belangrijke grondregel: de activiteiten van de overheid moeten zijn gebaseerd op het recht. In de loop van de tijd zijn er door het Europese recht, de ontwikkeling van het ongeschreven recht en de Algemene wet bestuursrecht bovendien allerlei aanvullende normen ontstaan waaraan het overheidsoptreden moet voldoen. Dit effect wordt versterkt omdat de juridische omgeving van het openbaar bestuur steeds complexer wordt. Volgens de normen van wet en recht moet overheidsoptreden zorgvuldig zijn, moeten burgers er van op aan kunnen en moet het voor iedere burger gelijk zijn. Binnen het stelsel van de rechtsstaat ziet de rechter er op toe dat het overheidsoptreden aan die eisen voldoet.

2.3 Juridisering

Overheidsorganisaties, en dus ook de gemeente Vlissingen, worden meer en meer geconfronteerd met juridisering van het overheidshandelen. Maar wat wordt er nu verstaan onder het begrip 'juridisering'? Kort gezegd: het steeds meer juridisch worden van relaties tussen mensen of bedrijven onderling en tussen overheden en burgers. Het is een verschijnsel dat zich vooral voordoet op het terrein van het openbaar bestuur. Het verschijnsel vindt zijn oorzaak in de toegenomen en nog steeds groeiende complexiteit van onze samenleving. Het is dan ook zeker niet een verschijnsel dat zich alleen in Nederland voordoet; de hele westerse wereld is er min of meer mee behept. De rechtmatigheid van het overheidshandelen wordt bestreden en in twijfel getrokken. Burgers zijn zich bewust van hun rechten en maken daarvan gebruik, vaak met de hulp van professionele rechtshulpverleners. Dit is zichtbaar in de beleid- en besluitvorming van gemeenteraad en college, waarbij burgers steeds vaker bedenkingen en zienswijzen kenbaar maken of gebruik maken van de mogelijkheid van bezwaar en beroep. De toenemende juridisering van het openbaar bestuur

is bijvoorbeeld aan de orde gesteld door de Werkgroep Van Kemenade¹. Uiteraard is het een gezonde ontwikkeling dat mondige burgers gebruik maken van hun rechten. Daarvoor hoeft de gemeente Vlissingen niet bang te zijn. Kritische burgers kunnen knelpunten in de juridische kwaliteit van de geleverde producten en diensten aan het licht brengen. Daarvan kan de gemeente leren. Het wordt pas vervelend als het leergeld te hoog is.

2.4 Transparantie

Al deze effecten treden op in een omgeving die van de gemeente een steeds grotere transparantie en verantwoording verwacht. De ontwikkeling van het dualisme, de vernieuwingsimpuls en de geconcentreerde aandacht voor burgerparticipatie leiden ertoe dat de gemeente meer 'openbaar' wordt. Via allerlei wegen wordt de gemeente gedwongen meer inzicht te verschaffen in de geleverde producten en diensten en de kwaliteit daarvan. De omslag van functiegericht denken, handelen en leidinggeven naar proces- en outputgericht denken en handelen (en dientengevolge integraal managen) is daarvan bij de gemeente Vlissingen een exponent.

Het lijkt haast onontkoombaar dat wensen en werkelijkheid uit elkaar lopen. Dat kan leiden tot ontevredenheid bij burger en bedrijfsleven over de kwaliteit die de gemeente levert. Hierin liggen toenemende risico's voor raad en college bij de uitoefening van hun taken. De gemeente heeft immers een risicoaansprakelijkheid in het maatschappelijk verkeer. Onjuist of onzorgvuldig handelen, maar ook handelen volgens de regels, kan leiden tot schadeclaims of kostbare en vaak langslappende juridische conflicten. Dergelijke risico's kunnen in financiële termen worden omgezet. De imagoschade voor de gemeente Vlissingen of mogelijk de politieke schade die hieruit voortvloeit, is moeilijk in geld uit te drukken, maar daardoor niet minder schadelijk.

2.5 Publieke verantwoording

Kwaliteit, ook juridische kwaliteit, is in zekere zin onzichtbaar omdat het vaak natuurlijk aandoet. De schijn bedriegt wanneer het lijkt alsof kwaliteit moeiteloos tot stand komt. In het WODC-rapport 'Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht' heet het: "Een product of dienst is van kwaliteit indien de eigenschappen daarvan beantwoorden aan de daaraan door de gebruiker redelijkerwijs te stellen eisen."² De bewaking van de juridische kwaliteit van al het handelen, als een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering, behoort systematisch te zijn ingebed in de organisatie en de werkprocessen van de gemeente Vlissingen. Het systematisch inbedden van juridische kwaliteitszorg in de bedrijfsvoering biedt structurele en duurzame waarborgen voor de juridische houdbaarheid van gemeentelijk handelen.

De verscherpte aandacht voor de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten kan niet los worden gezien van de algemene kwaliteitsverbetering die wordt nagestreefd binnen de overheid. Op 4 maart 1999 hebben het rijk, IPO en VNG het 'Bestuursakkoord nieuwe stijl' (BANS) ondertekend, omdat zij gezamenlijk meer tot stand wilden brengen voor burgers, bedrijven en instellingen in ons land. In het kader van de kwaliteit van het openbaar bestuur hebben rijk, provincies en gemeenten in het bestuursakkoord onder andere de afspraak gemaakt, binnen de toenmalige kabinetsperiode 1998-2002, stappen te nemen om de juridische kwaliteit van de eigen organisatie, werkwijze en producten te bevorderen. Op 24 april 2002 hebben de drie partijen geconcludeerd dat voortzetting van het BANS in een volgende kabinetsperiode van belang is.

¹ Dr. J.A. van Kemenade, Bestuur in geding, Haarlem, 1997.

² Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 1999, Onderzoeksnotities 1999/3.

Ook in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie³ geldt kwaliteitsbeleid als een van de manieren om te komen tot verbetering van de publieke verantwoording: “Een actieve publieke verantwoording door het college, c.q. de raad in een tweerichtingsverkeer achtereenvolgens tussen het college en de raad en tussen de raad en de burger vindt de commissie van grote waarde. Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid. Kwaliteitsbeleid en publieke verantwoording kunnen hier samengaan. Kwaliteit betekent niet alleen waarmaken wat de gemeente belooft, maar dat ook zichtbaar en toetsbaar voor de burger maken. Publieke verantwoording houdt in dat de raad in een publiek debat moet kunnen bepalen wat de omvang en de kwaliteit is van hetgeen wordt beloofd.”

2.6 Huidige stand van zaken

Datum	Document	Opmerkingen
05-02-2001	Legal audit	Juridische knelpunten zijn gebundeld en expliciet benoemd. Aanbevelingen zijn marginaal uitgevoerd.
15-05-2003	Jaarverslag Commissie bezwaar- en beroepschriften 2002	Conclusie: aan een besluit moeten (ook) juridische kwaliteitseisen worden gesteld.
16-10-2003	Startnotitie juridische kwaliteitszorg	Het directieteam heeft zich akkoord verklaard met deze startnotitie.
30-10-2003	Collegebesluit	Opdracht tot het uitbrengen van een nota, waarin de beleidsdoelstellingen op het gebied van juridische kwaliteitszorg zijn verwoord.
10-11-2003	Verslag raadscommissie openbaar bestuur	De burgemeester bevestigt dat de conclusies uit de legal audit zijn meegenomen in de startnotitie.
07-11-2003	Programmabegroting 2004-2007	De paragraaf weerstandsvermogen handelt over de mate waarin de gemeente in staat is financiële risico's van materiële betekenis te kunnen opvangen om haar taken te kunnen voortzetten. Onderdeel daarvan zijn de juridische risico's. Een goede beoordeling betekent dat juristen en financiële controllers samen optrekken en verantwoordelijk worden gesteld voor het vormgeven van de risicoparagraaf.
27-11-2003	Raadsbesluit inzake vaststellen van de 'Financiële verordening gemeente Vlissingen'	Artikel 17 bevat een bepaling over [...] en risicomanagement. Het college zal uiterlijk in 2006 tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aanbieden. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins.

2.7 Randvoorwaarden

Randvoorwaarden voor het ontwikkelen en uitvoeren van juridische kwaliteitszorg zijn:

- bestuurlijk draagvlak,
- betrokkenheid van het management,
- gelijkgeschakelde verwachtingen en opvattingen,
- draagvlak bij medewerkers en
- beschikbaarheid van capaciteit en middelen.

³ Dualisme en lokale democratie, rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samson, 1999.

3. Doelstelling

Het is gewenst af te bakenen wat onder het begrip 'risico' wordt verstaan en welke reikwijdte het kent. De definitie die in 'Van Dale' wordt gehanteerd luidt als volgt: "gevaar voor schade of verlies". Bij een risico gaat het volgens het woordenboek om 'de gevaarlijke kans die zich bij iets voordoet'. Risico's nemen we bij alles wat we doen, maar nemen nog grotere risico's we niets doen. Risico's zijn onlosmakelijk verbonden aan het ondernemen van zaken.

De gemeente Vlissingen heeft haar strategische visie neergelegd in de programmabegroting, meerjaren planning en collegeprogramma. Het krachtenveld waarin de gemeente opereert bij het nastreven van haar doelen heeft veel actoren: burgers, instellingen, bedrijven en andere overheden. De risico's die dat meebrengt zijn te 'managen' door het zoeken naar een balans tussen de verschillende risicoaspecten en het treffen van daarop afgestemde maatregelen (procesbeheersing).

Doel van juridische kwaliteitszorg bij de gemeente Vlissingen is het geheel van maatregelen en voorzieningen, die moeten worden getroffen om de juridische kwaliteit van de gemeentelijke producten en diensten te waarborgen en waar nodig te verbeteren.

Het is een overkoepelend begrip voor alle maatregelen die kunnen worden getroffen teneinde juridische risico's en de daarmee samenhangende schade te voorkomen of te beperken. Het onderscheid tussen voorkomen en beperken is essentieel.

Subdoelstellingen

Op middellange termijn wordt met het beleid op het gebied van juridische kwaliteitszorg het volgende beoogd.

In de verhouding tussen burgers en bestuur	Binnen de gemeentelijke organisatie
<ul style="list-style-type: none">• Het verminderen van incidenten, schadeclaims en procedures• Het verhogen van de legitimiteit en de geloofwaardigheid van de gemeente• Het vergroten van draagvlak voor beslissingen• Een grotere betrokkenheid van burgers bij lokaal bestuur	<ul style="list-style-type: none">• Verbetering van het risicobesef• Primaire processen minder kwetsbaar maken• Ondersteuning van integraal risicomanagement• Verbetering van de arbeidsmotivatie

De mate waarin dit resultaat kan worden behaald is mede afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen en de uitvoering van ingrijpende politiek-bestuurlijke ambities van de gemeente.

4. Juridische kwaliteit

4.1 Kwaliteitsaspecten

Juridische kwaliteitszorg bestaat uit drie onderling samenhangende elementen:

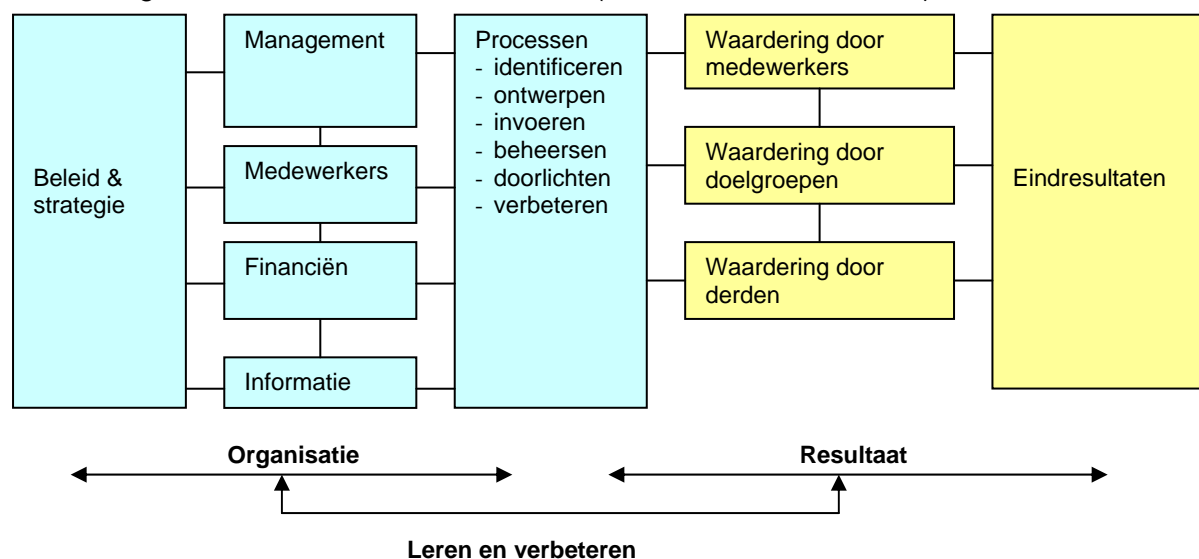
- De organisatie van de juridische functie (omvang, kennis, taken en bevoegdheden, eerste en tweede lijn).
- De inrichting van werkprocessen (dossierbeheer, systeem van voortgangsbewaking, standaardisering van besluitvorming, draaiboeken / protocollen voor complexe zaken).
- De periodieke beoordeling van de juridische kwaliteit en de juridische risico's (risicoanalyse).

Met behulp van onder meer onderstaande aspecten kan de kwaliteit van een product tastbaar worden gemaakt. Deze keuze van toepasbare aspecten verschilt per product. Een eindproduct kan worden gemeten op een aantal kwaliteitsaspecten en zo worden 'gekeurd'.

<i>Betrouwbaarheid</i>	<i>Toegankelijkheid</i>	<i>Relevantie</i>
- juistheid	- afgestemde inhoud	- tijdigheid
- volledigheid	- vormgeving	- gerichte inhoud
- nauwkeurigheid	- toegankelijkheid verantwoordelijke functionarissen	- meerwaarde
- neutraliteit		- vergelijkbaarheid
- controleerbaarheid		

4.2 Kwaliteitsmodel Bestuursacademie

De Bestuursacademie Nederland werkt met een kwaliteitsmodel dat specifiek is ontwikkeld voor overheidsorganen. Dit kwaliteitsmodel is gebaseerd op het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-managementmodel) en beoogt op integrale wijze kwaliteitsdenken in overheidsorganisaties te bevorderen. In het model staat het realiseren van maatschappelijke effecten als taak van de gemeente voorop. Het kent de volgende zes organisatiegebieden: beleid en strategie, management, medewerkers, financiën, informatie en processen. Deze organisatiegebieden moeten uiteindelijk resulteren in vier meetbare resultaatgebieden, namelijk waardering door medewerkers, waardering door doelgroepen, waardering door derden en in eindresultaten (zie onderstaand schema)



Figuur 1: Kwaliteitsmodel Bestuursacademie

4.3 Beschikkingen

De gemeentelijke bestuursorganen nemen dagelijks besluiten van uiteenlopende juridische aard, waarvan verreweg de meeste beschikkingen zijn. De *beschikking* is een bijzondere vorm van een besluit. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een belangrijke plaats is ingeruimd voor beschikkingen. Aan de kwaliteit van beschikkingen worden bijzondere eisen gesteld. Dat houdt in dat de onder meer de motivering deugdelijk en begrijpelijk moet zijn en er moet op juiste wijze worden omgegaan met adviezen. Er zal daarom een checklist worden opgesteld voor het motiveren van besluiten in het algemeen en beschikkingen in het bijzonder om de kwaliteit daarvan tastbaar te maken.

4.4 Algemeen belang

De gemeente Vlissingen moet bij het bestuurlijk handelen rekening houden met alle betrokken belangen. Daarnaast moeten deze belangen zorgvuldig worden afgewogen. Deze eisen vloeien voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het evenredigheidsbeginsel. De plicht tot belangenafweging is opgenomen in artikel 3:4 Awb. In een checklist zal daarom aandacht worden geschonken aan de reikwijdte van de plicht tot belangenafweging, beleidsvrijheid, het verbinden van voorschriften aan een beschikking, het verbod van machtsmisbruik, belanghebbenden, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van de minste pijn, schadevergoeding en de hardheidsclausule.

4.5 Overeenkomsten

Omdat de gemeente Vlissingen, ook wanneer zij van het privaatrecht gebruik maakt, handelt in het algemeen belang, neemt zij in het privaatrecht een bijzondere positie in en heeft ze daarbij minder vrijheid dan een particulier. De aandacht voor het privaatrecht is bij de gemeente onderbelicht gebleven. Daarom zal ook voor het aangaan en ontwerpen van een overeenkomst een leidraad worden ontworpen. Bovendien zullen modelbepalingen worden opgesteld over onder meer looptijd, verlenging, beëindiging, opzegging en ontbinding, wanprestatie, overmacht, levering, boetebeding, kettingbeding, garantie, faillissement, overdracht van rechten en plichten en geschillenregeling.

4.6 Kwaliteitsnormen

Het meten van deze kwaliteit is echter niet genoeg. Juridische beoordeling kan alleen als er beoordelingsnormen zijn. Dit zijn normen waarvoor een minimaal vereiste waarde is ingevuld. Die normen worden hiermee de maatstaf, waaraan de juridische kwaliteit van producten en diensten kan worden afgemeten, zodat een beoordeling kan plaatsvinden. Het gaat uiteindelijk om het leveren van kwalitatief goede producten en diensten. Producten en diensten kunnen we in dit verband definiëren als 'alles wat naar buiten gaat en juridische gevolgen heeft of kan hebben'. Processen zijn 'activiteiten binnen de organisatie die producten en diensten voortbrengen'. Processen zijn vooral intern gericht, op het organiseren zelf. Kwalitatief goede processen hebben dan betrekking op:

Kwalitatief goed personeel	- Integer - Kwantiteit - Uitrusting
Kwalitatief goede structuur	- Juridische capaciteit en kennis - In de positie op juridische vragen een passend antwoord te geven
Kwalitatief goede werkwijze	- Eenheid - Juistheid - Optimaal besluitvormingsproces

5. Twee sporen

5.1 Risicomanagement en risicoanalyse

Zoals iedereen in onze samenleving loopt ook de gemeente Vlissingen risico's als ze fouten maakt of onzorgvuldig handelt. De risico's die de gemeente loopt als gevolg van fouten en onzorgvuldig handelen zijn van uiteenlopende aard. De terreinen waarop bedreigingen voor de gemeente zich afspelen reiken verder dan alleen 'geld & goederen'. Het bereik loopt van:

- technische risico's (infrastructuur, gegevensverzamelingen),
- juridische risico's (contracten, regelgeving, overeenkomsten),
- organisatorische risico's (bevoegdheden, procedures),
- economische risico's (aansprakelijkheid, niet gedekte schade) tot
- maatschappelijke risico's (uitval van dienstverlening, aantasting naam en faam, milieuaantasting)

De gevaren en bedreigingen kunnen leiden tot allerlei vormen van gevolgschade, zoals:

- stagnatie
- aantasting van imago
- verlies van geldstromen, verlies van belangrijke onvervangbare gegevens
- uitval of overbelasting van mensen.

Deze risico's hebben één overeenkomst: er zijn veel kosten mee gemoeid waar je niets voor terugkrijgt. Deze kosten wil de gemeente daarom zo laag mogelijk houden. Daarvoor moet de gemeente risico's vroegtijdig onderkennen om adequate maatregelen te kunnen treffen die minder kosten dan dat het risico optreedt.

Een bedrijf dat zijn risico's niet goed beheerst, is gedoemd op termijn te verdwijnen, het kan failliet gaan. Binnen de context van de overheid is echter geen sprake van een bedreiging van continuïteit. Alleen in bijzondere gevallen moet de gemeentelijke begroting worden goedgekeurd door gedeputeerde staten (artikel 203 Gemeentewet). Ook kan een gemeente onder 'curatele' van gedeputeerde staten komen te staan. Maar falende risicobeheersing kan wel van directe invloed zijn op het belang dat de burger hecht aan een bepaalde overheidsdienst. Daarmee komt de legitimiteit van de aanwezigheid van de gemeente c.q. het gemeentelijk handelen in het geding en een gemeente die haar legitimiteit verliest, ziet de rechtvaardiging van haar bestaan aangetast.

Om een actueel beeld te krijgen en te blijven houden van de risico's die de gemeente bedreigen moeten periodiek activiteiten worden doorgevoerd op het gebied van risicomanagement. Risicomanagement is een vast onderdeel van de verdere verbetering van de bedrijfsvoering. Regelmatig terugkerende activiteiten geven aan risicomanagement het karakter van een permanente monitor en hebben betrekking op: inventarisatie, analyse, prioriteiten vaststellen, maatregelen voorbereiden en invoeren, evaluatie van de bereikte resultaten.

In deze nota wordt onder risicomanagement verstaan: *'Het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen'.*

Het is gewenst dat de gemeente bepaalt wat zij met risicomanagement wil bereiken, op welke terreinen welke instrumenten worden ingezet en wie daarvoor verantwoordelijk is. Het ontbreken van risicobeleid leidt ertoe dat het nastreven van concrete en meetbare doelen uitblijft. Risicomanagement is dus sturen op risico's, op zaken die de processen verstoren en het is een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement. Integraal risicomanagement gaat uit van een benadering waarbij het beheersen van risico's, op basis van haar bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen van de gemeente, wordt geïntegreerd en gecoördineerd binnen de hele organisatie. Daarbij wordt tevens uitdrukkelijk rekening gehouden met de onderlinge relaties tussen diverse soorten van risico's.

Integraal risicomanagement richt zich op:

- instrumentele aspecten: structuren, functies, processen, methoden en technieken;
- culturele aspecten: gedragsaspecten, leiderschap en daadkracht, afspraak is afspraak (discipline), van buiten naar binnen kijken (klantperspectief) en op verbetering gerichte omgang met feedback (leerproces).

De onderstaande argumenten dragen bij aan een strategische keuze voor risicomanagement:

<i>Wel risicomanagement</i>	<i>Geen risicomanagement</i>
Geeft inzicht in wat er kan gebeuren.	Situatie van onwetendheid, waarbij sprake kan zijn van schijnzekerheid, omdat de gemeente zich niet bewust is van sommige bedreigingen.
Stelt de gemeente in staat prioriteiten toe te kennen omdat risico's beter vergelijkbaar zijn.	Bedreigingen worden ad hoc bekeken en lukrake acties worden aangepakt.
Maakt een betere (financiële) afweging mogelijk bij de besluitvorming om maatregelen te treffen en de gevolgen van voorvallen op te vangen.	Grotere of volledige onzekerheid over de kans en de omvang van risico's en onzekerheid over de mate waarin en de wijze waarop deze moeten worden gefinancierd nadat ze zich manifesteren.
De beslissing over het al of niet accepteren van risico's kan worden verantwoord. Ook al doen zich calamiteiten voor – ook risicomanagement sluit dat nooit uit – dan kan de gemeente aantonen dat al het redelijke is gedaan ter voorkoming, bestrijding en opvang.	Gemeente kan na een grote schade of een groot verlies worden aangesproken wegens verwijtbaar gedrag of nalatigheid ten aanzien van risico's die beter beheerst hadden kunnen worden.

Kern van de zaak is dat het gehele gemeentelijke apparaat bewust wordt gemaakt (en zich daarna bewust blijft) van de mechanismen die in de organisatie verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van risico's. De organisatiestructuur en -wijze, alsmede de wijze waarop medewerkers en afdelingen samenwerken, is van invloed op dit bewustwordingsproces. Veel informatie over het ontstaan van risico's is beschikbaar in de organisatie. Het betreft echter verborgen en impliciet aanwezige kennis. Een verbetering is alleen te bewerkstelligen door deze onbewuste kennis expliciet te maken en geschikt voor dagelijkse toepassing in praktijk.

Het is gewenst dat risicomanagement een herkenbare plaats krijgt in de planning- en controlcyclus teneinde de continuïteit daarvan te verzekeren. Omdat de risicoparagraaf onderdeel is van de begrotingscyclus, is gewaarborgd dat invulling daarvan permanent geactualiseerd wordt. Door een beter en efficiënter gebruik te maken van de kennis en kunde die is verzameld op elk niveau in de organisatie, zullen risicovolle situaties sneller worden onderkend. Daardoor zijn wij in staat om meer effectieve oplossingen door te voeren.

5.2 Juridische controlling

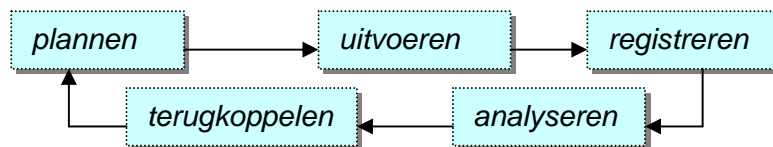
Centraal staat de vraag wat in het proces moet worden geregeld, teneinde de juridische producten en diensten continu te laten voldoen aan de vooraf vastgestelde kwaliteitseisen.

Door goed risicomanagement kunnen weliswaar de juiste keuzes ten aanzien van de juridische kwaliteit van producten, processen en diensten worden gemaakt. Maar deze kwaliteit moet systematisch worden getoetst en onderhouden waardoor de juridische functie zich kan verbeteren. De daarvoor aangewezen methode is juridische controlling.

‘Juridische controlling’ is het geheel van adviserende activiteiten, analyse en voorwaardenscheppende maatregelen gericht op het verkrijgen van een situatie waarin:

- De juridische processen van de organisatie transparant zijn.
- De juridische functie doelgericht, doelmatig en doeltreffend werkt.
- De informatievoorziening aan management en bestuur over producten, inzet van middelen, maatschappelijke effecten en werkprocessen, juist, volledig en tijdig plaatsvindt.
- Juridische risico’s inzichtelijk en aanvaardbaar zijn.

Bij de afdeling Bestuurszaken wordt op basis van het hiervoor beschreven begrip een functie wordt gevormd met duidelijke taken en bevoegdheden op het gebied van juridische control. Een goed functionerende juridische functie leidt tot adequaat juridisch risicomanagement. De waarde van juridische control ligt in het coördineren van het proces waarbij systematisch juridische deskundigheid wordt opgebouwd en ontwikkeld. Het gaat dus vooral over de beheersing van het proces dat de producten en diensten voortbrengt. De wijze waarop het proces is ingericht bepaalt immers de kwaliteit van het product.



Figuur 2: planning- en controlcyclus

De juridisch controller moet *pro-actief* te werk kunnen gaan en dus problemen voor blijven. Om pro-actief te kunnen opereren moet hij zich tijdig een oordeel kunnen vormen over aanwezigheid en eventuele omvang van een juridisch risico. Juridische kwaliteitsbewaking zal dan ook altijd in de beginfase van ieder proces gestalte behoren te krijgen. Dit preventieve karakter is immers kenmerkend voor controlling in het algemeen. De samenstellende elementen van juridische controlling zijn niet nieuw: in essentie betreft het een combinatie van kennis en kunde vanuit onder andere de vakgebieden controlling, bestuursrecht, privaatrecht en uitvoerend onderzoek.

Theoretisch kunnen risico's voor een groot deel worden voorkomen. De vraag is evenwel of en in welke mate wij dat willen. Risico's moeten daarom eerst bewust worden geanalyseerd. De mogelijke schade moet worden afgewogen tegen de investering om die vorm van schade te voorkomen. Als een risico slechts zelden voorkomt, of slechts beperkte schade zal aanrichten, kunnen wij er voor kiezen dit risico te lopen. Risico's lopen is onvermijdelijk. Zaak is dat bewust wordt gekozen welke risico's wij wensen te nemen en welke niet.

Uit financieel-economisch perspectief kan een aantal risico's worden overgedragen aan bijvoorbeeld een verzekeringsmaatschappij. Hierbij komt de vraag naar voren in welke mate deze overdracht moet plaatsvinden. Deze vraag kan alleen maar juist worden beantwoord als er een afweging wordt gemaakt tussen het nemen van extra risico ten opzichte van de potentiële besparing in de kosten (b.v. lagere verzekeringspremies).

De juridisch controller past daarom een methode toe waarmee hij risico's kan identificeren en beoordelen. Het is van belang een methode te kiezen die in de praktijk voldoet en voor iedereen makkelijk is te begrijpen. Een risicomatrix kan helpen risico's per risicogebied in kaart te brengen. Zo'n matrix laat direct zien waar gaten in de identificatie ontstaan.

De mate waarin en de wijze waarop maatregelen worden getroffen bij het beperken van risico's kan worden bepaald door het uitvoeren van risicoanalyses.

Omdat risicoanalyse op de toekomst is georiënteerd kan slechts in beperkte mate gebruik worden gemaakt van gegevens uit het verleden. Statistische gegevens over optreden en gevolgen van bedreigingen zijn algemeen en niet op specifieke situaties toepasbaar. Het is een middel om keuzes te maken door daarvoor de noodzakelijke onderbouwing te leveren. De gemeente moet zich daarom beraden op de door haar te volgen risicostrategie. In de literatuur worden vier mogelijkheden genoemd om met risico's om te gaan:

- *Verminderen:* het verminderen of beperken van de risico's door het treffen van preventieve of repressieve maatregelen.
- *Vermijden:* het vermijden of opheffen van de risico's door het aanpassen van activiteiten, methoden of bepaalde hulpmiddelen of door daarvan af te zien.
- *Overdragen:* het overdragen van (de gevolgen van) risico's aan derden.
- *Accepteren:* het zich bij voorbaat neerleggen bij (rest)risico's.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

1. Wegens de steeds complexer wordende juridische omgeving waarin de gemeente haar producten en diensten levert is juridische kwaliteitszorg noodzakelijk.
2. De gemeente mist daarvoor een systeem dat het geheel moet vormen van maatregelen en voorzieningen, die moeten worden getroffen om de juridische kwaliteit van de gemeentelijke producten en diensten te waarborgen en waar nodig te verbeteren.
3. Het ontbreken van een systeem van juridische kwaliteitszorg leidt tot juridische risico's, waarbij geen inzicht bestaat in (het beheersen van) de gevolgen daarvan.
4. Juridische risico's en de daarmee samenhangende (im)materiële schade kunnen worden voorkomen of beperkt door middel van integraal risicomanagement.
5. Risicomanagement is een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het lijnmanagement en richt zich op:
 - Instrumentele aspecten: structuren, functies, processen, methoden en technieken.
 - Culturele aspecten: gedrag, leiderschap en daadkracht, discipline, klantperspectief en feedback.
6. Invoering van juridische kwaliteitszorg is een groeiproces. Invoering vindt plaats via een stappenplan dat is toegesneden op de Vlissingse organisatie.

6.2 Aanbevelingen

1. Er wordt gestreefd naar een situatie waarin:
 - De juridische processen van de organisatie transparant zijn.
 - De juridische functie doelgericht, doelmatig en doeltreffend werkt.
 - De informatievoorziening aan management en bestuur over producten, inzet van middelen, maatschappelijke effecten en werkprocessen, juist, volledig en tijdig plaatsvindt.
 - Juridische risico's inzichtelijk en aanvaardbaar zijn.
2. Het lijnmanagement dient zich ervan bewust te worden en te blijven dat het beheersen van juridische risico's van essentieel belang is voor de organisatie.
3. Het directieteam geeft de richting aan die het wenst op te gaan bij het beheersen van bedrijfsrisico's.
4. Aan het onder punt 1 genoemde streven wordt via twee sporen vorm gegeven en wel door:
 - a. Risicomanagement, toegepast door middel van een transparante methode, zodat risico's tijdig kunnen worden geanalyseerd.
 - b. Invoering van juridische controlling.
5. De bewaking van de juridische kwaliteit, als onderdeel van de normale bedrijfsvoering, wordt systematisch ingebed in een planning en controlcyclus.
6. Er wordt een juridisch beraad gevormd.
7. De afdeling Bestuurszaken coördineert de juridische controlfunctie.

8. Om juridische kwaliteit van producten en diensten te kunnen meten worden kwaliteitsaspecten en -normen opgesteld. Als basis daarvoor geldt deze kadernota.
9. In opleidings- en scholingsplannen worden imperatief meerjarige juridische opleidingen opgenomen.
10. Het beleid inzake juridische kwaliteitszorg wordt voor het eerst geëvalueerd in 2008 en vervolgens in een cyclus van vier jaren.

Bovenstaande aanbevelingen worden door middel van een plan van aanpak uitgevoerd. Dit mondt uit in actiepunten, waarbij een planning en primaathouder worden aangegeven. Uit de planning blijkt dat sprake is van een groeiproces. Invoering is afhankelijk van o.a. de personele capaciteit en de inzet van de gehele organisatie. Een blauwdruk bestaat niet. Het plan van aanpak is zo veel mogelijk toegesneden op de Vlissingse organisatie. Bij een ontwikkelingsmodel zijn tussentijdse aanpassingen, wijzigingen en bijstellen van prioriteiten niet uitgesloten.

7. PLAN VAN AANPAK

	Aanbeveling	Actiepunt	Planning	Primaat
1.	<p>Er wordt gestreefd naar een situatie waarin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De juridische processen van de organisatie transparant zijn. - De juridische functie doelgericht, doelmatig en doeltreffend werkt. - De informatievoorziening aan management en bestuur over producten, inzet van middelen, maatschappelijke effecten en werkprocessen, juist, volledig en tijdig plaatsvindt. - Juridische risico's inzichtelijk en aanvaardbaar zijn. 	<p>Er vindt bundeling plaats van het samenhangend stelsel van adviserende activiteiten, opstellen van juridische risicoanalyses en totstandkomen van voorwaardenscheppende maatregelen. Bij het ontwerpen van concrete maatregelen staan de mensen en de middelen voorop. In een vroeg stadium wordt rekening gehouden met de vraag of de maatregel daadwerkelijk uitvoerbaar is.</p>	Continu	BZ
2.	<p>Het lijnmanagement dient zich ervan bewust te worden en te blijven dat het beheersen van juridische risico's van essentieel belang is voor de organisatie.</p>	<p>Bewust omgaan met risico's is in belangrijke mate een zaak van houding. Het lijnmanagement kan dit bevorderen door zelfanalyse van risicogebieden en aandacht in bestaande overlegstructuren. Primaathouders van bedrijfsprocessen zien vanuit hun verantwoordelijkheid toe op functioneren van bedrijfsproces en daarbij behorende maatregelen om risico's het hoofd te bieden. Invoering van nieuwe werkwijze of wettelijke maatregel vergt opleiding, instructie, training en procedures.</p>	Continu	DT
3.	<p>Het directieteam geeft de richting aan die het wenst op te gaan bij het beheersen van bedrijfsrisico's.</p>	<p>Gewenste richting wordt weergegeven in doelen die via risicomanagement moeten worden behaald. Doelstellingen worden opgenomen per afdelingsplan. Daarin kunnen aandachtsgebieden voor maatregelen, prioriteiten, randvoorwaarden en andere onderdelen worden beschreven. Risicoanalyse levert gegevens die nodig zijn voor het maken van keuze uit strategieën voor beheersen van risico's. Hiermee worden alternatieven bedoeld die de gemeente ter beschikking staan om haar gedrag tegenover risico's te bepalen.</p>	Continu	DT

4.	Aan het onder 1 genoemde streven wordt via twee sporen vorm gegeven en wel door a. Risicomanagement, toegepast door middel van een transparante methode, zodat risico's tijdig kunnen worden geanalyseerd. b. Invoering van juridische controlling	a. Opzetten methode van risicoanalyse om overzichtelijke en stapsgewijze aanpak te vinden voor beheersen van risico's. Structuur in aanpak zorgt voor overzicht en stuurmogelijkheden en vraagt om coördinatie en duidelijke verantwoordelijkheden. De lijnmanager is steeds eigenaar van het bedrijfsproces. Hij is opdrachtgever voor het laten uitvoeren van risicoanalyse, besluitvormer bij interpretatie van resultaten en eindbeslissers over te nemen maatregelen. b. Overgaan tot het vormen van de functie van 'juridisch controller'.	3 ^e kwartaal 2004	DT
5.	De bewaking van de juridische kwaliteit, als onderdeel van de normale bedrijfsvoering, wordt systematisch ingebed in een planning en controlcyclus.	Om maatregelen continu op gestructureerde wijze te kunnen analyseren wordt een plan opgesteld. In dit plan wordt opgenomen welke analyses in welke periodes waar zullen worden uitgevoerd, wie daarbij zijn betrokken en hoeveel tijd dat vergt.	4 ^e kwartaal 2004	BZ
6.	Er wordt een juridisch beraad gevormd	Periodiek komen zaken aan de orde die juridische kwaliteitszorg in brede zin betreffen. Daaraan nemen juridische medewerkers uit een doorsnee van de organisatie deel.	3 ^e kwartaal 2004	BZ
7.	De afdeling Bestuurszaken draagt zorg voor de juridische controlling	Maken van afspraken over de proactieve betrokkenheid van de juridisch controller bij omvangrijke projecten, risicovolle besluiten en politiek gevoelige trajecten.	3 ^e kwartaal 2004	Directeur
8.	Om juridische kwaliteit van producten en diensten te kunnen meten worden kwaliteitsaspecten en -normen opgesteld.	<ul style="list-style-type: none"> • Opbouwen van een centrale digitale databank met: <ul style="list-style-type: none"> - Beleidsregels, beleidsnotities en kadernotities. - Modelbrieven en –beschikkingen e.d. die betrekking hebben op de uitvoering van de Algemene wet bestuursrecht. - Juridische leidraden en checklists, die als norm (standaard) gelden bij het bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk handelen van de gemeente. • Opstellen van richtlijnen voor het maken van beleidsregels • Opstellen leidraad Europese aanbesteding van overheidsopdrachten (Diensten, leveringen en werken) • Opstellen gemeentelijke aanbestedingsregels • Opzetten systeem van contractbeheer en -bewaking • Opstellen richtlijn voor inschakelen externe adviseurs 	3 ^e kwartaal 2004	BZ

9.	In opleidings- en scholingsplannen worden imperatief meerjarige juridische opleidingen opgenomen.	<ul style="list-style-type: none"> • In opleidings- en scholingsplannen imperatief opnemen meerjarige opleidingen (BA-AJZ, HBDO-AJZ), cursussen en trainingen op het gebied van algemeen juridische zaken (Algemene wet bestuursrecht voor toezichthouders; basiscursus bijzondere wetten; klachtenrecht en klachtenbehandeling; praktijk delegatie en mandaat; bezwaar- en beroepschriften; basis- en verdiepingscursus Algemene wet bestuursrecht; Europees bestuursrecht; subsidiebeleid). • Gestructureerd inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers met daarin een juridische component 	Continu	POI
10.	Het beleid inzake juridische kwaliteitszorg wordt voor het eerst geëvalueerd in 2008 en vervolgens in een cyclus van vier jaren.	<p>Bij evaluatie gaat het om het controleren van de maatregelen die zijn ingevoerd. Het doel dat met controleren wordt beoogd is vast te stellen dat de maatregelen actueel en inhoudelijk correct zijn, correct werken en worden nageleefd. Maar het gaat bij evalueren ook om het beheersen en continu verbeteren van maatregelen. Dat betekent ook dat de doelstellingen en het beleid dat aan de invoering van die maatregelen ten grondslag ligt, wordt geëvalueerd. Controle van de maatregelen houdt in dat de volgende vragen worden beantwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vormen de maatregelen een consequent en doeltreffend geheel dat past binnen het beleid? • Zijn de maatregelen daadwerkelijk aanwezig op die plaatsen en in die situaties waarvoor ze zijn bedoeld? • Worden de maatregelen nageleefd? 	1 ^e kwartaal 2008	BZ

Bijlage 1. Trefwoordenlijst

Aansprakelijkheid:	Het verantwoordelijk zijn, of het aangesproken kunnen worden, voor een onrechtmatige handeling, gedraging of gebeurtenis die schade tot gevolg heeft.
Beleidsvrijheid:	De afwegingsvrijheid die een bestuursorgaan heeft bij het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid.
Bestuursorgaan:	De organen van de gemeente, te weten de raad, het college en de burgemeester.
Controlling:	Het stellen van (kwaliteits-)eisen aan alle handelingen die de gemeente verricht, het toetsen daaraan van producten en diensten en het bijsturen van processen die deze producten en diensten voortbrengen.
Doelmatigheid:	Het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
Doeltreffendheid:	De mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.
Dualisering:	Ontvlechting van raad en college door scheiding in hun samenstelling, functies en bevoegdheden. Bestuursbevoegdheden zijn bij het college geconcentreerd. De kaderstellende en controlerende taken van de raad zijn versterkt en meer nadruk ligt bij zijn vertegenwoordigende functie.
Juridische control:	De functie die zorgdraagt voor de kwaliteitsbeheersing van de juridische aspecten van te leveren producten en diensten alsmede het vormgeven en onderhouden van een voor het doel geschikte juridische functie.
Juridische kwaliteitszorg:	Het geheel van maatregelen en voorzieningen die moeten worden getroffen om de juridische kwaliteit van de gemeentelijke producten en diensten te waarborgen en waar nodig te verbeteren.
Juridisering:	Het steeds meer juridisch worden van relaties tussen mensen of bedrijven onderling en tussen overheden en burgers.
Legaliteitsbeginsel:	Dit beginsel houdt in dat overheidsbevoegdheden in principe bij of krachtens een wettelijk voorschrift moeten worden toegekend. De overheid mag dus niet 'zomaar van alles besluiten'. Telkens zal ze moeten aangeven waar ze haar bevoegdheid in een concreet geval op baseert.
Lijnmanagement:	Directeuren en afdelingshoofden bij de gemeente Vlissingen.
Nadeelcompensatie:	Schadevergoeding in geld of natura door een bestuursorgaan toegekend of gewaarborgd bij nadeel dat ontstaat als gevolg van rechtmatig overheidshandelen.
Onrechtmatige daad:	Een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond (art. 6:162 BW).
Processen:	Activiteiten binnen de gemeente die producten en diensten voortbrengen.
Producten:	Alles wat naar buiten gaat en juridische gevolgen heeft of kan hebben.
Rechtmatigheid:	Het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.

Risico:	De kans op het optreden van een gebeurtenis die een negatief gevolg voor de gemeente met zich kan meebrengen.
Risico-aansprakelijkheid:	Het is niet van belang of de fout die schade veroorzaakt aan de schuld van de aansprakelijke persoon zelf is te wijten.
Risicoanalyse:	De activiteiten die leiden tot het vaststellen van risico's van de gemeente of bedrijfsactiviteiten.
Risicomanagement:	Een systeem van regelmatig onderzoek van de risico's die mensen, goederen en activiteiten bedreigen, en de formulering van een beleid waarmee deze risico's tegemoet getreden worden.
Schade:	Nadeel of verlies in het vermogen van een persoon of aantasting van diens andere belangen (Afd. 6.1.9 en 6.1.10 BW).
Schuld-aansprakelijkheid:	De fout wordt aan betrokkene toegerekend indien deze is te wijten aan zijn schuld.
Weerstandsvermogen:	De mate waarin de gemeente in staat is financiële risico's van inhoudelijke betekenis op te kunnen vangen teneinde haar taken te kunnen voortzetten.

Bijlage 2 Literatuur

Bij het opstellen van deze beleidsnota zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

1. De beheersing meester, Planning en Control binnen de juridische functie van gemeenten, VB Deloitte & Touche, Bussum 1999
2. Information Risk Management, drs. C.J. Coumou, KPMG, augustus 2000
3. Nieuwsbrieven Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) vanaf 2000
4. Zelfanalyse risicogebieden, gemeente Leeuwarden, december 2001
5. Juridische kwaliteitszorg bij gemeenten, een handreiking, mr. drs. E.C.M. Smits, drs. J.M. Bakker en drs. A.J.H. Smallenbroek, SGBO, VNG-uitgeverij Den Haag, 2002
6. Juridische risicogebieden en tips voor risicobeheersing, mr. A. Khan, VNG-uitgeverij Den Haag 2002
7. Een theoretisch kader voor integraal risicomanagement, toegespitst op de overheid H. van Moorsel MPM RA en drs. C.A. Visser, Overheidsmanagement 2003/2
8. Weg naar juridische kwaliteitszorg in controlling, mr. L.M.P. Oerlemans, B&G februari 2003
9. Juridische controlling in opkomst, mr. K.F. Schuiling en dr. H.B. Winter, Gemeentestem 7053
10. Risicomanagement, Wat, hoe en waarvoor, drs. G.A.M. Haisma, Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR), B&G april 2003