

# Organisatieveranderingen, shared service centers en de zorg voor juridische kwaliteit

## 1 Inleiding

*Met de introductie in de jaren tachtig en negentig van bedrijfsmatige principes binnen de overheid werden centrale administraties, expertisegebieden en ondersteunende activiteiten gedecentraliseerd. Zo ook de juridische functie. De nadelige consequenties voor de juridische kwaliteit van het handelen van de overheidsorganisaties werden ondervangen door voorzieningen in de structuur of de processen van de organisatie.*

*Op dit moment wordt binnen de overheid op ruime schaal gebruik gemaakt van gemeenschappelijke diensten centra of shared service centers (SSC). Een SSC is een resultaatverantwoordelijke eenheid, die diensten levert aan de aangesloten operationele eenheden op basis van een overeenkomst en tegen een verrekenprijs. Dit nu is de basis voor een goed functionerend SSC. De praktijk is weerbarstiger en er zijn veel verschillende vormen van sub-optimale SSC. Over de juridische haken en ogen die aan een sub-optimaal ingericht of ingevoerd SSC kleven gaat dit artikel niet.*

Juridische kwaliteit & SSC *In deze notitie worden de effecten op de juridische kwaliteit in beeld van de organisatieveranderingen in de juridische functie sinds de jaren tachtig. Vanzelfsprekend wordt ook een aanzet voor een pragmatische oplossing die recht doet aan het belang van de juridische kwaliteit in (overheids)-organisaties geboden.*

*De praktijkervaringen van de Utrechtse Juristen Groep<sup>1</sup>, de Kennis Management Groep<sup>2</sup> en IBAS<sup>3</sup> zijn in deze notitie gebundeld.*

---

<sup>1</sup> UJG, Janskerkhof 12, 3512 BL Utrecht; Postbus 602, 3500 AP Utrecht. Tel. : 030 - 233 29 05; Fax: 030 - 2331712; Email: info@ujg.nl. [www.ujg.nl](http://www.ujg.nl)

<sup>2</sup> Kennis Management Groep, Wormerhoek 14k, 2905 TX Capelle a/d IJssel. Tel. : 010 284 24 24; Fax: 010 284 24 42 ; E-mail: info@k-m-g.nl. [www.k-m-g.nl](http://www.k-m-g.nl)

<sup>3</sup> Ibas Groep, Postbus 388, 3990 GD Houten; De Molen 37, 3994 DA Houten. Tel. : 030 - 634 69 00; Fax: 030 - 634 69 00; E-mail: post@ibas.nl. [www.ibas.nl](http://www.ibas.nl)

## 2 Organisatorische veranderingen in de juridische functie

Jaren 80 en 90: intrede concept van integraal management en decentralisatiegolf

Vanuit het concept van integraal management is in de jaren 80 een decentralisatiegolf op gang gekomen. Binnen organisaties werden resultaatgerichte eenheden ingericht (business-units, directoraten, diensten, sectoren, agentschappen etc.), die verregaand bevoegd werden om hun eigen bedrijfsvoering in te richten, opdat ze ook integraal op het resultaat van hun eenheid konden worden afgerekend. In de praktijk betekende dit, dat expertisegebieden zoals de juridische functie, werden gedecentraliseerd.

Nadelen van gedecentraliseerde juridische functie

Dit bleek een aantal nadelige consequenties te hebben. Ten eerste viel de juridische functie uiteen in te kleine organisatorische eenheden. Die eenheden waren niet in staat om alle voor de organisatie relevante facetten van het recht te beheersen. Laat staan de rechtsontwikkelingen adequaat te volgen. De intrinsieke juridische kwaliteit nam daardoor af. Ten tweede bood de ontstane kleinschaligheid van de juridische functie geen garantie voor continuïteit in de bedrijfsprocessen van de organisatie. Steeds meer moest er worden gewacht op juridisch advies en uiteindelijk werd er steeds minder juridisch advies gevraagd.

Ten derde verdween de aandacht voor de juridische kwaliteit van het handelen van de organisatie naar de achtergrond. De integrale manager had namelijk andere doelstellingen te realiseren. Ten vierde werd de juridische functie in absolute en relatieve omvang kleiner om kostenbesparingen te realiseren. En de extrinsieke kwaliteit van de juridische functie nam af.

Ten slotte leidde de inkoop van externe juristen tot een verdere uitholling van de juridische expertise van organisaties en een kennisvlucht naar buiten de organisaties.

Juridische kwaliteitszorg bood onvoldoende soelaas

De introductie van juridische controlling en – kwaliteitszorg (soms als onderdeel van risico-beheersing) hoorde bij te dragen aan het verminderen van de hiervoor geschetste nadelen. Voor producten en diensten en in een latere fase de productieprocessen werden juridische kwaliteitseisen geformuleerd. Die eisen stelde de juridische controller in staat om alle handelingen die binnen een organisatie werden verricht te toetsen. Vanzelfsprekend met het oogmerk om de juridische kwaliteit te verbeteren. De tijd leerde al gauw dat de praktijk weerbarstig is en juridische kwaliteitszorg niet de verwachte oplossing voor de geconstateerde nadelen. Het ontbreken van duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden in combinatie met onduidelijke en multi-interpretabele kwaliteitseisen waren in de praktijk de belangrijkste obstakels voor verbetering van de juridische kwaliteit.

Hulp van buiten biedt nieuwe kansen

Grote schandalen en rampen waren nodig om het belang van juridische kwaliteit terug op de kaart te krijgen. De aansprakelijkheid van organisaties en bestuurders is niet alleen toegenomen in omvang, maar reikt ook verder. En dat heeft niet alleen financiële gevolgen. Ook voor de maatschappelijke opinie is het desastreus wanneer het handelen van een organisatie niet deugt. Die hernieuwde aandacht biedt kansen. Kansen om de juridische kwaliteitszorg echt goed vorm te geven. En het moment kan niet beter gekozen worden: Nu!

### 3 Nieuw concept, nieuwe kans?

Opkomst Shared Service Centers

De opkomst van Shared Service Centers werd mogelijk door slimme toepassingen van informatietechnologie en tegelijkertijd leidde dit tot een verstoring van het paradigma van integraal management. Het concept staat op dit moment volop in de belangstelling. Organisaties die de kosten van hun bedrijfsvoering verder willen drukken zien het als *de* oplossing voor hun probleem. Het lijkt dan ook heel eenvoudig. Voeg de juristen van een aantal organisatieonderdelen bij elkaar en voila, het werkt beter tegen lagere kosten. Dat is zeker waar als het als concept goed wordt doordacht en geïmplementeerd.

Het delen van diensten

Het concept is in wezen heel eenvoudig. Er zijn verschillende partijen, die binnen hun organisatie vergelijkbare activiteiten uitvoeren. Door deze activiteiten te bundelen ontstaan schaalvoordelen, die ten gunste komen van de deelnemende partijen. Er ontstaat dan een nieuwe organisatie, die de activiteiten voor alle deelnemende partijen uitvoert: een shared service center (SSC).

SSC versus  
centralisatie

Hoewel er in eerste instantie veel overeenkomsten lijken te zijn met centralisatie, behelst het concept van shared services toch iets anders. Zeker, ook bij centralisatie worden diensten gebundeld en kunnen schaalvoordelen ontstaan. In die zin zijn er zeker overeenkomsten. Het belangrijkste verschil zit in de wijze waarop de shared services in een organisatie worden gepositioneerd en de wijze waarop het besturingsmodel wordt vormgegeven. Een centrale stafdienst is een door de concern-leiding *uit oogpunt van control op het eigendom van de onderneming* opgelegde dienstverlening, waaraan dienstonderdelen worden “onderworpen”. Een SSC wordt opgericht ter besparing van kosten en verhoging van kwaliteit, voor exploitatie van kennis en dus voor waardecreatie.

Dat leidt tot een aantal kenmerken en criteria, die terugkomen in de definitie van een Shared Service Center:

Definitie SSC

*Een shared service center (SSC) is een resultaatverantwoordelijke eenheid, die diensten levert aan de aangesloten operationele eenheden op basis van een overeenkomst en tegen een verrekenprijs<sup>4</sup>.*

De kern van de definitie zit in de volgende begrippen:

- Resultaatverantwoordelijk, opdat het SSC alleen diensten levert die door de aangesloten operationele eenheden worden gewenst en waarvoor ook wordt betaald.
- Overeenkomst, zodat er sprake is van zakelijke afspraken tussen een opdrachtgever (de aangesloten eenheid die diensten wil afnemen) en een opdrachtnemer (het SSC dat diensten wil leveren).
- Verrekenprijs, opdat het SSC inzichtelijk kan maken wat de diensten kosten en opdat de opdrachtgever met zijn verantwoordelijkheid als integrale manager kan bepalen of hij de dienst tegen die prijs wil afnemen.

Door resultaatverantwoordelijk te werken wordt het SSC gestimuleerd om kosten- en kwaliteitbewust te zijn. Door te werken met overeenkomsten wordt de opdrachtgever gestimuleerd om zijn vragen expliciet te formuleren en de kosten die daarmee worden gemaakt voor zijn rekening te nemen. Door te werken met prijzen wordt het voor zowel het SSC als de opdrachtgever mogelijk gemaakt om de performance te vergelijken met anderen.

---

<sup>4</sup> Deze definitie is afgeleid van de definitie die J. Strikwerda heeft gegeven in het rapport “Shared Service Centers, van kostenbesparing naar waardecreatie”. Het rapport betreft een studie die is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Management Studies in 's Gravenhage.

Gemeenschap-  
pelijke juridische  
diensten:  
Een nieuwe kans

Vanuit de idee van SSC hebben veel overheidsorganisaties de juridische functie ondergebracht in bestuursondersteunende eenheden. Kijkend naar verantwoordelijkheden, bevoegdheden en formeel beschreven werkwijzen van die eenheden lijkt er in meer of mindere mate sprake van SSC te zijn. In de praktijk werkt het anders. Resultaatverantwoordelijkheid kan worden versterkt door de relatie van vraag en aanbod te professionaliseren. Een volgende stap is het vastleggen van afspraken over de levering van juridische producten en diensten, waaraan ook een prijskaartje hangt. De idee van SSC biedt een nieuwe kans, een kans die te mooi is om te willen missen!

## 4 Juridische kwaliteitszorg; een afbakening

De voordelen van schaalgrootte en bundeling van expertise in een gemeenschappelijke juridische dienst worden door de meeste betrokkenen in en bij de juridische functie erkend. Ook wordt de zorg voor de borging van juridische kwaliteit onderschreven. Een zorg die integraal managers van (beleids) onderdelen delen met managers van bijvoorbeeld juridische zaken. De vraag 'welke zorg wordt gedeeld' wordt beantwoord met een gangbare en zeer bruikbare definitie<sup>5</sup> van kwaliteitszorg.

Definitie Kwaliteits-  
zorg

*Het stellen van eisen aan alle handelingen die een organisatie verricht, het toetsen daaraan van producten en diensten en het bijsturen van processen die deze producten en diensten voortbrengen.*

Deze definitie geldt voor alle objecten van kwaliteitszorg, dus niet alleen juridische aspecten van het reilen en zeilen van de overheidsorganisatie. Wanneer we ons beperken tot de juridische kwaliteitszorg dan zijn een aantal elementen van wezenlijk belang. Ten eerste moet voorkomen worden dat juridische kwaliteitszorg wordt gepositioneerd als een 'systeem'. Natuurlijk worden er eisen gesteld aan de structuur, processen en ondersteunende middelen, maar juridische kwaliteit gaat boven alles over handelingen, gedrag en houding van mensen. Om vergelijkingen met andere overheidsorganisaties mogelijk te maken is toepassing van het 'Gronings model' een optie. Al in 1993 startte de gemeente Groningen met de introductie van juridische kwaliteitszorg. De zes geboden voor kwalitatief juridisch handelen hebben sindsdien al dan niet in eigen bewoordingen voor veel decentrale overheidsorganisaties betekenis gekregen. Maar ere wie ere toekomt. De zes geboden op een rij:

Zes geboden voor  
kwalitatief juridisch  
handelen

1. Het handelen van de organisatie wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed (toegerust) personeel;
2. De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord verkregen kan worden;
3. De organisatie hanteert werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen;
4. Voor het publiekrechtelijk handelen geldt dat dit binnen de daarvoor

---

<sup>5</sup> S.C. Peij e.a., *Juridische kwaliteitszorg; Een organisatiekundige handleiding*; Deventer, tweede druk 2003.

- gestelde regels plaatsvindt;
5. Voor het privaatrechtelijk handelen geldt dat dit binnen de daarvoor gestelde regels plaatsvindt; en
  6. Voor het feitelijk handelen geldt dat onrechtmatig handelen wordt voorkomen.

## **5 Gedeelde zorg versterkt de juridische kwaliteit**

Niet alle maar wel de meeste juridische diensten kunnen worden uitgevoerd in een SSC. En wanneer de juridische diensten en producten binnen een SSC goed worden gedefinieerd, inclusief kwaliteitscriteria wordt de juridische kwaliteit vergroot. In ieder geval waar het uitvoerende juridische activiteiten betreft. Voor juridische kwaliteitszorg ligt is dat niet anders. De verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteitszorg wordt nu meestal ondergebracht in stafeenheden. En daarmee worden de afdelingen in de lijnorganisatie min of meer buiten spel gezet. In de praktijk blijkt er verder vaak onvoldoende sprake te zijn van een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden tussen die verschillende eenheden.

Juridische kwaliteitszorg is een ondersteunende functie. Een functie die zich bij uitstek leent om onder te brengen in een SSC. Dienend aan de juridische kwaliteit van primaire processen. Gebaseerd op de vraag van een integraal manager, die zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit van zijn organisatieonderdeel. Het delen van die zorg, in een SSC, betekent bundeling van expertise, efficiënte en effectieve inzet, eenduidige ontwikkeling van de inhoud van de juridische functie etc. De drie kernbegrippen van het SSC, namelijk resultaatverantwoordelijk, overeenkomst en verrekenprijs in combinatie met de zes geboden staat garant voor versterking van de juridische kwaliteit.

voor meer informatie:  
mr. M. Hübner,  
Utrechtse Juristen Groep, manager Legal  
info@UJG.nl