

JURISTENRIJK

Rolvaste juristen. Vooraan staande verbinders

**Onderzoek naar de effecten en de consequenties van de samenvoeging
van juridische eenheden bij het Rijk**

Den Haag, april 2015

Daphne de Groot en Peter van Lochem

Rolvaste juristen. Vooraan staande verbinders

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	7
1.2 Onderwerp van onderzoek.....	7
1.3 Vergelijkbaarheid.....	8
1.4 Onderzoeksmethode	8
2 Identiteit van de samengevoegde eenheden.....	10
2.1 De aanleiding tot de fusies	10
2.2. De voormalige juridische eenheden voor de samenvoeging	11
2.3. Effecten en consequenties van samenvoeging	12
2.4. De richting bepaald.....	13
3 Consequentie van de samenvoeging van de juridische eenheden voor de juridische functie.....	14
3.1 Ophanging van de juridische functie in de organisatie	14
3.2 Samenwerking tussen beleid, uitvoering en wetgeving en juridische zaken	14
3.2.1 Drie strategieën om de omgeving te beïnvloeden en mede vorm te geven.....	14
3.2.2 Consequenties van de samenvoeging	16
4 Consequentie van de samenvoeging van de juridische eenheden voor de positie van de overheidsjurist.....	18
4.1 Integratie binnen het ministerie; de juridische functie als voortrekker.....	18
4.2 De integratie binnen de juridische directie; te beginnen met personele benoemingen	20
4.3 Naar een nieuw type jurist?	22
5 Conclusies.....	24
6 Aanbevelingen.....	26
7 Onderzoeksverantwoording.....	27
Bijlage 1.....	29

Rolvaste juristen. Vooraan staande verbinders

Management samenvatting

De daling van het aantal ministeries en het clusteren van het toezicht van niet-financiële markten, twee beleidsvoornemens van het eerste kabinet-Rutte, leidden tot een fusie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met dat van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, van het ministerie van Economische Zaken met dat van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Onafhankelijk Post en Telecommunicatie Autoriteit en de Consumenten Autoriteit. Een gevolg van deze fusies was dat de centrale juridische eenheden in de nieuwe fusie-organisaties¹ werden samengevoegd. Op verzoek van het bestuur van de vereniging JuristenRijk is onderzocht wat de consequenties en de 'lessons learned' waren van deze samenvoegingen op de invulling van de juridische functie.

Het onderzoek bestaat uit een drietal case studies. De bevindingen zijn gebaseerd op bestudering van de relevante stukken, gesprekken met de leidinggevenden en medewerkers, met stafleden van de afzonderlijke juridische eenheden en enkele malen met de begeleidingscommissie (zie bijlage 1). Het onderzoek werd verricht in de periode van november 2013 tot juni 2014. De onderzoekers zijn alle betrokkenen dankbaar voor hun bereidwilligheid en openheid die veel aan ons inzicht in de materie hebben bijgedragen. Het onderzoek heeft betrekkelijk kort na de samenvoeging plaatsgevonden en daarom is nog maar een beperkte ervaring met de consequenties van de samenvoeging opgedaan.

Voor de juridische functie in het algemeen zijn er vooral consequenties voor de positionering van deze functie en voor de samenwerking tussen de centrale juridische eenheid en de beleids- of uitvoeringsdirecties. Voor de positionering is van belang dat de directeurs van de centrale juridische directies aan de nieuwe ministeries en de directeur van de juridische directie van de ACM participeren in de top van de organisatie. Daarnaast is bij de samenvoeging het belang van een centrale juridische directie of eenheid bevestigd of is er gekomen waar die nog niet was.² In de samenwerking met beleid c.q. uitvoering is er een ontwikkeling naar een op rolvastheid gericht strategie. Daarbij gaat het om het besef van de toegevoegde waarde van de eigen rol, het respecteren en vertrouwen van andermans rol en het gezamenlijke streven naar complementariteit. Dat is anders dan de lange tijd gevolgde participatiestrategie waarbij de grenzen van de eigen rol makkelijk werden overgeschreden, zowel in positieve (bijdrage en voorstellen aan de andere professie ter verbetering) als in negatieve zin (afnemen, beperken of betwisten van de andere professie). Wanneer er nog verder in de tijd wordt teruggegaan is er sprake, zeker aan de juridische zijde, van een strategie die de dominantiestrategie zou kunnen worden genoemd, met als kenmerk dat een negatief juridisch advies het onmiddellijke einde van het desbetreffende beleidsproces impliceerde.

De startfase van de samenvoeging van de juridische directies werd gehinderd door een lange benoemingsprocedure. Dat één van de bestaande directeurs werd benoemd gaf voeding aan het gevoel van winnaars en verliezers onder de juristen. Van enigerlei negatieve invloed op de acceptatie van de betrokken directeurs is ons niets gebleken. De positie van de directeurs is versterkt in de richting van *chief legal officer*. De directeur van de centrale juridische eenheid van de ACM had deze positie al

¹ Deze fusie-organisaties waren respectievelijk het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Economische Zaken en de Autoriteit Consument en Markt ACM).

² Dit laatste gold voor een van de fusiepartners van de ACM, de OPTA.

binnen de organisatie van de NMa. Haar benoemingsprocedure heeft overigens niet veel tijd genomen; wel de besluitvorming over het moment van de fusie. Ook is de directeur van de juridische eenheid van de ACM afkomstig van de grootste fusiepartner, wat invloed heeft op de werkwijze van de nieuwe centrale juridische eenheid.

Bij de samenvoeging zijn de gebruikelijke voordelen benut, zoals een nieuwe start met het managementteam met hoofden of managers die over de voor dit moment passende competenties beschikken en nieuwe kansen voor medewerkers om van plaats te veranderen. Niet iedereen was blij met de nieuw aangeboden functie aan zichzelf en aan anderen. De grote taakstelling³ die de juridische directie van IenM kreeg opgelegd legde een grote druk op het te voeren personeelsbeleid en vanzelfsprekend op de personele capaciteit. De taakstelling bij EZ die rond de 15% lag veroorzaakte wel personele druk, maar had in zekere zin zelfs een positieve invloed op het nemen van de nodige besluiten in het kader van de samenvoeging. De samenvoeging in de ACM ging niet gepaard met een additionele personele of financiële taakstelling.

De samenvoeging van de centrale juridische directies heeft ook in ander opzicht consequenties voor de positie van de betrokken overheidsjuristen. In de eerste en vermoedelijk ook belangrijkste plaats is er een versterking van hun verbindende functie binnen de nieuwe fusieorganisaties. Die versterking vindt haar oorzaak in de voorloperrol die de juridische directie heeft omdat na de fusie de beleidsdirectoraten-generaal vaak nog niet worden samengevoegd en de juridische directies wel. Daarmee krijgen de juristen de taak om de inhoudelijke verschillen tussen de beleidsonderdelen van verschillende herkomst dichter bij elkaar te brengen of zelfs te verzoenen opdat eenduidige regelgeving kan worden gemaakt. De extra inspanningen die verbonden zijn aan de voorloperrol leveren dus uiteindelijk een sterkere positie op. Bij de ACM was van een dergelijke voorloperrol geen sprake omdat daar direct na de fusie ook de uitvoeringsdirecties werden samengevoegd.

Het rapport sluit af met een impressie van het nieuwe type jurist dat zich zou kunnen ontwikkelen onder invloed van de onderzochte samenvoegingsprocessen. Dat type jurist is een rolvaste jurist die zich zou kunnen kenmerken door de volgende eigenschappen: (1) verbindend, (2) op toegevoegde waarde gericht in interactie met beleid- en uitvoeringscollega's, (3) zelfbewust en (4) kwaliteitsgericht.

³ Volgens het onderzoek naar de reorganisatie (Han Nichting, Cees Simons en Jaap Verhoeven, Betekenis geven aan verandering. Reflectie op de vorming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag, Sdu Uitgevers 2013, p. 52) lag de taakstelling bij bedrijfsvoering en staffuncties bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu op 35 procent.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In de afgelopen periode vond een aantal reorganisaties van juridische diensten plaats als gevolg van fusies. Deze reorganisaties vonden hun oorsprong in een regeerakkoord (Rutte I). Dit was het geval bij de fusie van het ministerie van EZ en dat van LNV in ElenI (inmiddels EZ) en bij de fusie van de ministeries van VenW en van VROM in het ministerie van IenM. Bij de integratie van de juridische functie van de Consumentenautoriteit, de NMa en OPTA in de Autoriteit Consument & Markt (ACM) lag het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst aan de basis⁴.

Reorganisaties als deze geven aanleiding tot reflectie en het maken van nieuwe keuzes. Het gaat gewoonlijk niet slechts om de uitvoering van een geplande verandering, maar vooral om het betekenis geven aan die verandering.⁵ Er is daarom hoogstwaarschijnlijk te leren van deze reorganisaties. Het bestuur van de vereniging JuristenRijk heeft het initiatief genomen tot een onderzoek naar de mogelijke kansen en risico's die deze organisatieveranderingen bevatten voor de uitoefening van de juridische functie.

Als er wordt gesproken over een fusie wordt daarmee bedoeld de reorganisatie die plaatsvond naar aanleiding van het besluit om twee ministeries of een aantal toezichthouders samen te voegen tot een nieuwe organisatie. Fusies worden wel opgevat als de meest vergaande vorm van samenwerken door samenvoegen.⁶ Bij samenvoeging wordt bedoeld het samenvoegen van onderdelen binnen de fusie van de verschillende organisatieonderdelen.

Het onderzoek werd uitgevoerd door het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken en de Academie voor Overheidsjuristen. In overleg met het bestuur van JuristenRijk en de leiding van de betrokken juridische directies werd een breed bezette begeleidingscommissie ingesteld. Omdat beide instituten betrekkelijk dicht bij de betrokken organisaties functioneren is gekozen voor een onafhankelijke voorzitter.

1.2 Onderwerp van onderzoek

Het onderzoek richt zich op de uitoefening van de juridische functie. Het beoogt geen beoordeling te geven van de mate waarin voldaan is aan de reorganisatiedoelstellingen op departementaal niveau of van de aspecten van het verandertraject die niet op de juridische functie betrekking hebben. De centrale vraag is wat de consequenties van de samenvoeging van de juridische eenheden is geweest voor de juridische functie en de positie van de overheidsjurist. Daarbij werd aandacht besteed aan zaken als positionering van de nieuwe juridische eenheid, de (de)centralisatie van de juridische functie,

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 3

⁵ In die termen schrijven Nichting, Simons en Verhoeven over de vorming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zie noot 3.

⁶ 'De meest vergaande vorm van het delen van diensten is een ambtelijke fusie' definiëren Winter en Van den Heuvel in hun onderzoek naar juridische samenwerking op gemeentelijk terrein. Zie: Heinrich Winter & Henriëtte van den Heuvel, Juridisch sterker door samenwerken. Handreiking 'Gemeentelijke samenwerking juridische functie'. Den Haag, VNG en VJK 2013, p. 73.

(juridische) kwaliteit en de samenwerking met beleid en uitvoering op de veranderagenda en aan het resultaat waartoe dit heeft geleid. De antwoorden kunnen zicht verschaffen op de actuele ontwikkeling van de juridische functie en op de haalbaarheid van de versterking ervan.

Juridische functie betekent hier de eenheden en de daarbinnen werkende personen, die de juridische kaders waarbinnen de overheid handelt formuleren en bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelen (zie 'Partner in beleid'). Dit kan de centrale directie juridisch zaken zijn, dan wel de juridische eenheden bij beleids- en uitvoeringsorganisaties.

1.3 Vergelijkbaarheid

We kunnen er op voorhand van uitgaan dat de genoemde organisatieveranderingen niet, in elk geval niet in alle opzichten, vergelijkbaar zijn. Dat is ook niet het doel van dit onderzoek. Er is eerder aanleiding om te kijken welke bijzondere thema's bij een organisatie in het bijzonder hebben gespeeld. Zo kunnen de samengevoegde eenheden vooral verschillen in binding met het maatschappelijk veld, in (de)centralisatie van de juridische functie of in hun verhouding tot en samenwerking met beleids- en uitvoeringscollega's. De opbrengst van het onderzoek zal groter zijn door in te zoomen op deze bijzondere thema's dan door ons te beperken tot de vergelijkbare informatie.

Het laatste punt neemt niet weg dat daar waar dit mogelijk is de uit de afzonderlijke veranderingsprojecten verkregen informatie onderling is vergeleken. Daartoe zijn de eerder aangeduide aspecten – positionering, interne juridische organisatie, kwaliteit en afstemming met de beleidsfunctie – tot hanteerbare criteria geoperationaliseerd. Over eventuele veranderingen in de werkwijzen werd op detailniveau te weinig informatie gevonden om uitspraken over te doen. De werkwijzen en de vormgeving van werkprocessen liep veelal synchroon met de harmonisatie van de rijksbrede aanpak op het gebied van wetgeving en juridische zaken die plaatsvonden als uitvoering van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk⁷, zoals het kwaliteitsplatform.

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is exemplarisch van aard. Het gaat in feite om een drietal *case studies*, waarbij de *cases* op een aantal aspecten zullen worden vergeleken. De eerste fase (september – november 2013) van het onderzoek bestond uit een beschrijving van de *cases*, aan de hand van gesprekken met betrokkenen en van beschikbare documenten. Om rekening te kunnen houden met bijzondere aspecten en eventuele gevoeligheden vond een startgesprek plaats met de directeur van de nieuwe centrale juridische eenheid.

De tweede fase van het onderzoek (december 2013 – januari 2014) was gericht op de analyse van de *cases*. Hierbij werd de kring van te interviewen personen ruimer getrokken, in afstemming met de opdrachtgevers en de begeleidingscommissie. In de begeleidingscommissie zijn bewust personen van beleid en uitvoering gevraagd om te reflecteren op de fusie bij de juridische directies.

⁷ Partner in beleid. Rapportage in het kader van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk, Deel I en Deel 2. (2009). Ministerie van Justitie

Rolvaste juristen. Vooraan staande verbinders

In de derde fase (februari 2014- mei 2014) van het onderzoek vond toetsing van de verkregen uitkomsten plaats op basis van de interviewverslagen en documenten, aan de hand van de te operationaliseren criteria (zie hoofdstuk verantwoording).

2 Identiteit van de samengevoegde eenheden

Dit onderzoek is gebaseerd op de veronderstelling dat de samengevoegde eenheden en de invulling van de juridische functies daarbinnen van elkaar verschilden. Anders zou de samenvoeging niet meer zijn dan een toename van het aantal medewerkers. Voor een onderzoek naar de consequenties van de samenvoeging zou dan geen aanleiding zijn. Uit de gesprekken is ook gebleken dat betrokkenen die verschillen hebben ervaren en dat deze – soms grote – verschillen noopten tot het maken van nieuwe keuzen op organisatorisch en professioneel terrein.

Wie waren de samengevoegde eenheden en waarin verschilden zij? Hieronder wordt een korte schets gegeven om een achtergrond te bieden aan de verkenning van de consequenties van de samenvoegingen die in volgende twee hoofdstukken aan de orde zal zijn. Daaraan voorafgaand wordt gesproken over de aanleiding om de organisaties - waarvan de juridische eenheden deel uitmaken - te fuseren.

2.1 De aanleiding tot de fusies

‘Het aantal ministeries daalt’ was de korte aankondiging in het Regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte⁸ van de samenvoeging van de ministeries van Economische Zaken (EZ) en dat van Landbouw, Natuur en Voedsel (LNV) in het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (ELenI, inmiddels EZ) en van de samenvoeging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en dat van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Door deze overgang van vier naar twee ministeries komen verschillende, soms zelfs oppositionele culturen samen. Vooral de ministeries van VenW en van VROM hadden jarenlang geduëleerd rondom de tegenstelling mobiliteit versus milieu. De aan de tegenstelling verwante organisatiecultuur is wel getypeerd in termen van ‘ingenieursmentaliteit’ versus ‘morele gebondenheid met het werkveld’. Ook in het ministerie van EZ komt een zakelijke, resultaatgerichte cultuur (EZ) samen met een cultuur van praten, polderen en netwerken (LNV).⁹

Het samengaan leidt niet vanzelfsprekend direct tot een mix van beide culturen, waarin de samengevoegde ambtenaren voldoende herkennen en tegelijkertijd nieuwe inspiratie in vinden. Het eindresultaat is hier ook afhankelijk van het gewicht dat beide partijen inbrengen en vooral de inspanningen van het management om vorm te geven aan een nieuwe cultuur. Zo is het VenW-aandeel in het nieuwe ministerie van IenM aanmerkelijk groter dan dat van VROM. Van het ministerie van VROM kwam de volkshuisvesting niet mee naar IenM, terwijl het wel meegekomen milieubeleid zijn politieke prioriteit was kwijt geraakt. Ook organisatorische factoren bepalen de wijze waarop de culturen van de samengevoegde organisaties zich (kunnen) verenigen. Vooral in het nieuwe EZ zijn de oude beleidsdirectoraten van voor de fusie vrijwel ongewijzigd in stand gebleven.

⁸ Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA, Den Haag: oktober 2010.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Maurits van den Toorn, ‘Van vier naar twee ministeries. Ambtenaren analyseren fusietrajecten, PM (Public Mission), 1 februari 2013.

Naast de daling van het aantal ministeries beloofde het eerste kabinet-Rutte ook de ontwikkeling naar één Rijksinspectie. Daartoe wordt een eerste stap gezet door het inspectiewezen eerst te ‘ontdubbelen’, wat erop neerkomt dat inspecties die overlappende taken of verantwoordelijkheden hebben, worden samengevoegd. Vanuit de constatering dat de ‘marktmeesters’ op de niet-financiële markten ook met elkaar overlappen – niet alleen omdat zij op dezelfde type markten opereren maar ook een overeenkomstige professionaliteit hebben¹⁰ – is vervolgens project 15 van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (2011) gericht op hun samenvoeging. Deze marktmeesters zijn de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumenten Autoriteit (CA). Alleen het mededingingstoezicht strekt zich ook uit over de financiële markten. Evenals bij de andere samenvoegingen wordt ook met deze gemikt op een betere effectiviteit en efficiency en de daarbij behorende taakstelling. Een extra taakstelling bij de ACM bleef echter achterwege.

De organisatieverschillen bij de ACM kwamen vooral voort uit het verschil in omvang van de organisaties en de daarmee samenhangende mate van formalisering en standaardisering. Daarnaast waren bij de NMa om wettelijke reden toezicht en sanctionering strikt gescheiden (zogenaamde *Chinese Wall* tussen de toezichtsdirecties en de juridische afdeling). Ook bij de CA was deze scheiding strikt doorgevoerd.

2.2. De voormalige juridische eenheden voor de samenvoeging

Het lijkt erop dat een juridische directie binnen een zogenoemde ‘ingenieurscultuur’ van VenW zich voortdurend moeite moest getroosten om zich te positioneren wanneer aanleiding bestond om de uitvoering van beleidsvoornemens op juridische gronden tegen te spreken. Daarnaast lijkt het aannemelijk dat ook de juridische directie van VenW zelf invloed onderging van de eerdergenoemde ingenieurscultuur. Dat de directieleiding relatief veel aandacht heeft voor vakinhoudelijke, organisatie- en kwaliteitsaspecten en oplossingsgericht is, past bij die organisatiecultuur. In de relatie met het beleid wordt ook niet zozeer gekozen voor inhoudelijke bemoeienis met de beleidstaak maar eerder voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden.

In de meer op principes gerichte VROM-cultuur paste een juridische directie die aandacht vraagt voor de juridische principes.¹¹ Dat ontsloeg de leiding van de directie er vanzelfsprekend niet van ook te letten op de positionering ten opzichte van de politieke leiding en de beleidscollega’s. Tegen het nemen van een aandeel in de beleidsverantwoordelijkheid en -taken was deze directie traditioneel minder terughoudend wanneer dit aan deze positionering kon bijdragen.

¹⁰ Aldus de memorie van toelichting bij de instellingswet: Kamerstukken II, 33 186 nr 3, p. 1.

¹¹ Een indicatie van het verschil in organisatiecultuur en de daarbij horende uitoefening van de professie tussen VenW en VROM is af te lezen uit het verschil van inhoud tussen het liber amicorum aan Karel Kraan (VenW) en dat van Hans Bierman (VROM). In de eerste gaat het vaak over de organisatie van en de reflectie op het juridische beroep, terwijl het liber amicorum aan Bierman vrijwel geheel bestaat uit inhoudelijke juridische bijdragen. Zie: K.J. Kraan, *De droomjurist. Liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Karel Kraan*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005 en Hans Bierman, *Over de streep. Liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Hans Bierman, wetgevingsjurist van de buitencategorie*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimte Ordening en Milieu 2006.

Binnen het ministerie van LNV waren de beleidsdirecties traditioneel sterk verbonden met het werkveld, in het bijzonder het agrarische veld. Veel beleidsambtenaren waren uit dit veld afkomstig. In vergelijking met hen nam de juridische directie een onafhankelijker positie in en richtte zich meer op het Haagse beleid.¹² Door de departementsleiding werd de juridische directie als belangrijke steun ervaren. Reden waarom zij zich kon vinden in een sterke – wellicht zelfs dominante - positie van de juridische directie als beleidsdirectie.¹³

Oud secretaris-generaal Van de Zande maakt gewag van de ‘dubbelrol van JZ’ers’ omdat zij eerst een flink aandeel hadden in de beleidsontwikkeling om aan het eind van dit proces het beleidsresultaat nog onafhankelijk te gaan toetsen.¹⁴ Het streven naar een juridisch primaat bij LNV lijkt veraf te staan van de zakelijke EZ-cultuur die ook de juridische directie beïnvloedde. Voor de EZ’ers gold vooral het resultaat van de juridische bijdrage in het kader van de departementale doelstellingen. Het ging bij het EZ van voor de fusie, maar ook bij die van na de fusie om het bereiken van juridische effectiviteit als onderdeel van beleidseffectiviteit.¹⁵

Een opvallend verschil tussen NMa, CA en OPTA op juridisch terrein was het al dan niet hebben van een centrale juridische eenheid. Bij de OPTA hadden ze daar enige jaren voorafgaand aan de fusie bewust afstand van gedaan. Bij de OPTA werd meer geloofd in de voordelen van afwezigheid van tegenstellingen tussen uitvoerders en juristen en van een bredere functie. Bij de NMa was er vanaf de oprichting een aparte juridische eenheid. Naast advisering en het behandelen van bezwaren en beroepen was een belangrijke taak van die eenheid het behandelen van sanctieprocedures. Dit is de procedure die volgt nadat door de toezichtdirectie een onderzoek is verricht en rapport is opgemaakt tegen een onderneming wegens het vermoeden van een overtreding. Onderzoek en sanctionering waren bij de NMa organisatorische gescheiden. Deze ‘Chinese wall’ was voor de NMa wettelijk voorgeschreven. Voor de Opta en CA bestond een dergelijk ‘zwaar regime’ niet. De CA spiegelde zich bij haar inrichting aan de NMa en kende ook een aparte juridische afdeling die ondermeer sanctieprocedures behandelde. Bij de Opta koos men uitdrukkelijk voor een andere inrichting.

2.3. Effecten en consequenties van samenvoeging

De identiteit van de organisatie en de wijze waarop de juridische functie door de fusiepartners werd uitgeoefend is van invloed op de invulling van de juridische functie in de fusieorganisatie. Wat die identiteit en dat juridische metier precies inhouden en ook hoe groot de invloed van de afzonderlijke partners is, valt moeilijk te concretiseren. De mate van invloed van de afzonderlijke partners is van tal van factoren afhankelijk, zoals de omvang van de organisatie, het type directeur en de tijd die beschikbaar is om van elkaar succesvolle aanpakken over te nemen.

¹² Ooit schreef NRC Handelsblad over ‘Boerenzonen versus juristen’.

¹³ Dat gold zeker voor de secretarissen-generaal Van Dinter en Joustra die eerder de juridische directie leidden, maar ook de latere secretaris-generaal Van de Zande is gaan geloven in de sterke positie van de juridische directie die hij eerder ervoer als bolwerk dat altijd nee verkocht. Van der Kroon schreef destijds kritisch over de juridische macht bij LNV. Zie: Oscar van der Kroon, Ministerie in crisis. Over visfraude, milieubehoud en boerenbelang, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij L.J. Veen 1994.

¹⁴ Zie: André van der Zande, LNV en de relatie beleid en wetgeving, in: La Heukers. Scherp op het snijvlak van beleid en recht. Liber amicorum aangeboden aan mr. J.L.D. Heukers, Den Haag 2011.

¹⁵ Zie: Deelplan VOB Wetgeving en Juridische Zaken, par 1.1. waarin de tekst over de missie aanvangt met de stellingname: ‘Het in juridisch opzicht effectief handelen is een aspect van beleidseffectiviteit.’

Andere factoren die mede bepalend zijn voor de consequenties van de samenvoeging zijn de structurele keuzen die door de top bij de fusie zijn gemaakt. Zij vormen een gegeven voor de samengevoegde juridische eenheid. Zo ressorteren de centrale juridische directies van de nieuwe ministeries direct onder de SG. De keuze van een centrale positionering van de juridische directie werd door alle geïnterviewden ondersteund, vanuit de gedachte van een voldoende onafhankelijke en sterke positie van de juridische functie. Dit is van groot belang in verband met het ontbreken van een wettelijke basis zoals die voor de financiële functie wel geldt (Comptabiliteitswet). Bij de ACM staan alle directies (toezicht en juridische zaken) op gelijk niveau, direct onder het bestuur. Er is hier dus geen sprake van centraal en decentraal. Je zou hier eerder kunnen zeggen dat tussen de Juridische dienst en de juristen binnen de uitvoeringsdirecties een relatie bestaat op basis van over en weer erkende specialismen.

In het volgende hoofdstuk, dat gaat over de consequenties van de samenvoegingen, zullen nog andere factoren – zoals de factor tijd – aan de orde komen.

2.4. De richting bepaald

Niet alleen de aard van de bijeenkomende organisatieculturen bepaalde de richting waarin het nieuwe directiebeleid ging, maar meer nog het feit dat twee culturen moesten samengaan. De bewuste samenstelling van het MT, de keuze voor een nieuwe missie, de werkwijzen en het openstaan voor een nieuwe wijze van samenwerking binnen het departement waren logische, maar arbeidsintensieve stappen op weg naar een gezamenlijke, nieuwe organisatiecultuur. Dat gold evenzo voor de verantwoording van kwaliteit. Het feit dat de beleidssectoren pas later werden samengevoegd in het nieuwe ministerie maakte het ook min of meer vanzelfsprekend dat de juristen voorgingen in de nieuwe organisatie.

Naast deze organisatorische omstandigheden werd de vormgeving van de nieuwe centrale juridische directie ook bepaald door het eindrapport “Partner in beleid¹⁶” van het interdepartementale Programma Versterking Juridische Functie Rijk. Denk hierbij aan de overwegingen bij de vorming van een centrale juridische eenheid binnen ministeries en bij de ontwikkeling naar de functie van Chief legal officer.

Het zou te ver gaan om te stellen dat deze organisatorische constellatie en het recente beleid de vormgeving van de nieuwe centrale juridische eenheid volledig dicteerde – er waren nog andere krachten in het spel – maar ze maken de uiteindelijke invulling wel begrijpelijk. Dat geldt in zekere zin ook voor de hierna te noemen strategie van rolvastheid.

¹⁶ Partner in beleid (2010). Rapport Programma Versterking Juridische Functie Rijk. Ministerie van Justitie. TK 2009/2010, 32.124, nr. 9

3 Consequentie van de samenvoeging van de juridische eenheden voor de juridische functie

In dit en in het volgende hoofdstuk gaat het om de consequenties van de samenvoegingen. In dit hoofdstuk zijn de consequenties voor de juridische functie aan de orde en in het vierde hoofdstuk de consequenties voor de positie van de overheidsjurist. Bij de consequenties voor de juridische functie staan twee punten centraal, namelijk de positie die de juridische functie in de fusie-organisatie is gaan innemen (paragraaf 3.1) en de afstemming met de beleids- en uitvoeringsfunctie in de nieuwe fusie-organisatie (paragraaf 3.2).

3.1 Ophanging van de juridische functie in de organisatie

Bij een samenvoeging van juridische eenheden moet worden nagedacht over de positionering van de juridische functie. Een samenvoeging biedt ook weer een moment om de positie en de relatie met de top van de organisatie te herbevestigen. De directeur Juridische Zaken bij de ACM heeft een rol als 'legal counsel' voor de (top van de) organisatie. Bij de ministeries nemen de directeuren juridische zaken deel aan de ministerstaf of zitten aan tafel bij DG-staven, stuurgroepen, strategische overleggen en soms de bestuursraden.

Qua taken heeft een juridische directie naast adviserende en coördinerende taken wat betreft juridische dienstverlening ook eigen taken (zoals wetgeving, bezwaar- en beroepzaken en bij de ACM tevens sancties). Bij de ACM heette de juridische directie in de ontwerpfase 'Directie sancties en juridische zaken', om aan te geven dat juridische zaken niet alleen ondersteunend is, maar ook onderdeel is van het primaire proces. Bij alle fusies is gekozen om de directie juridische zaken centraal te plaatsen en een duidelijk profiel te geven als juridische dienst. Voor een juridische dienst is juridische kwaliteit, efficiency en consistentie van juridische dienstverlening van groot belang. Enige massa en centralisatie helpen daarbij. Zo wordt de juridische knowhow binnen een organisatie geconcentreerd. Een grote directie juridische zaken is ook stevig genoeg om zaken vanuit een eigen verantwoordelijkheid voor het juridisch effectief handelen van de beleidsomgeving vorm te geven. Juristen kunnen zo bijdragen aan de organisatiedoelen via de inzet van hun juridische expertise in beleidsdossiers. Een grotere directie met meerdere juridische disciplines biedt medewerkers ook meer ruimte om zich juridisch te ontplooiën.

3.2 Samenwerking tussen beleid, uitvoering en wetgeving en juridische zaken

3.2.1 Drie strategieën om de omgeving te beïnvloeden en mede vorm te geven

Voor de uitoefening van de juridische functie is de afstemming met beleids- en uitvoeringsdirecties een belangrijke – mogelijk de belangrijkste - factor. Ook in het eerdergenoemde programma Versterking Juridische Functie Rijk nam de relatie tussen beleidsambtenaren en juristen een belangrijke plaats in. De titel van het eindrapport – Partner in beleid – wijst daarop. Het ligt daarom voor de hand om de vraag naar de consequenties voor de juridische functie in de eerste plaats te richten op de consequenties ervan voor de afstemming met de beleids- en uitvoeringscollega's.

De relatie die de juridische directie heeft met de beleids- en uitvoeringsdirecties is potentieel een spanningsrelatie. Potentieel, omdat de mogelijke problemen zich lang niet altijd voordoen en al zeker niet in heftige vorm. De zich wel voordoende problemen, zoals de juridische directies die ervaren, zijn - kort samengevat - (1) geringe *legal awareness* onder beleidsambtenaren en daardoor (te) late inschakeling van juristen en (2) onvoldoende analyse en explicatie van de (politieke) beleidsdoelen waardoor de juridische verwoording en instrumentatie niet goed mogelijk is.¹⁷

In hun handelingsrepertoire hebben juristen verschillende strategieën ontwikkeld om met die problemen om te gaan. Een eerste strategie was een strategie waarbij juristen in hun relatie met beleidsambtenaren vanuit een dominante positie handelen. Hierbij was de gedachte dat rechtmatigheid een absolute randvoorwaarde is van het overheidshandelen en dat juristen de exclusieve verantwoordelijkheid hebben om die rechtmatigheid te beoordelen. Geleidelijk aan heeft deze dominantiestrategie plaatsgemaakt voor een streven naar samenwerking met beleid.¹⁸ Om de samenwerking te bevorderen organiseren juridische directies herhaaldelijk bijeenkomsten of zelfs cursussen voor collega's van beleids- en uitvoeringsdirecties om hun *legal awareness* te bevorderen.

Binnen het streven naar samenwerking met beleid, uitvoering en toezicht zijn twee strategieën waar te nemen. De eerste is die waarbij een mate van medeverantwoordelijkheid niet wordt geschuwd. Die medeverantwoordelijkheid kreeg onder meer gestalte in het bijdragen aan de uitvoering van beleidstaken.¹⁹ Een uiting van deze participatiestrategie is ook de interdepartementale ontwikkeling van instrumenten voor de beleids- uitvoeringscollega's door de juristen, gericht op rationalisering van beleid en uitvoering, wat de afstemming van juridische producten op dat beleid en uitvoering kan bevorderen. Het Integraal AfwegingsKader (IAK) is zo'n beleidsinstrument ter bevordering van een meer rationele – eigenlijk ook een meer professionele – wijze van beleidsvoering en instrumentatie.

Het voordeel van de participatiestrategie is de kans op verbetering van de afstemming en samenwerking met de beleids- en uitvoeringsdirecties en bovendien op versterking van de positionering en het imago van de juridische directie. Waar deze strategie bovendien inhoudt dat juristen zich ook met beleidstaken bezighouden in een eindverantwoordelijke rol, ervaren zij dat als een verrijking van de functie-inhoud. Het nadeel daarvan is echter dat deze vergaande strategie veel inspanning vergt en tot verlies van juridische focus kan leiden. Daarbij is het de vraag of deze inspanning zich gunstig verhoudt tot het resultaat ervan. Een ander nadeel kan zijn diffusie in de taakverdeling tussen de juristen en hun beleids- en uitvoeringscollega's en daarbij een risico voor verlies van de (relatieve) onafhankelijkheid van de juridische toetsing van het beleid.²⁰ De participatiestrategie is – in gematigde vorm - op dit moment te beschouwen als de dominante

¹⁷ Zie voor een betrekkelijk recente beschrijving de eerste bijlage bij het eindrapport van het programma Versterking juridische functie Rijk. In dit kader volstaan we met de problematisering van juridische kant. Aan de kant van de beleids- en uitvoeringsdirecties is overigens minder sprake van problematisering, wat men – gelet op de geringe juridische gevoeligheid – ook zou verwachten.

¹⁸ De klassieke dominantiestrategie kon nog worden herkend in het beleid van de directie Juridische Zaken van het ministerie van LNV, een van de in dit rapport besproken fusiepartners.

¹⁹ Het zelf uitvoeren van beleidstaken kwam onder meer voor bij de juridische directie van het ministerie van VROM. Bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en bij het ministerie van Financiën zien we dat de beleids- en juridische functie in eenzelfde persoon verenigd kunnen zijn.

²⁰ Van der Zande spreekt hier van het risico dat verbonden is aan de dubbelfunctie, zoals al vermeld in het eerste hoofdstuk van dit rapport.

strategie op vrijwel alle ministeries.²¹ Nieuw in het repertoire is de derde (sub)strategie, die van rolvastheid. Deze strategie komt erop neer dat de juridische directie een heldere lijn probeert te trekken tussen enerzijds juridische en anderzijds beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheden. In deze strategie gaat het om het streven naar een goede samenwerking door helderheid in functies. Die helderheid wordt bevorderd doordat iedere functionaris zich richt op haar of zijn eigen verantwoordelijkheid. Het gaat hier om rolvastheid die kan leiden tot heldere, van elkaar te onderscheiden verantwoordelijkheden en kan bevorderen dat ieder doet waar zij of hij goed in is. Dat kan uitzicht geven op een grotere mate van professionaliteit aan beide zijden, een sterkere positie en een beter resultaat, tenzij de eigen verantwoordelijkheid (te) beperkt wordt opgevat.

3.2.2 Consequenties van de samenvoeging

Met consequenties van de samenvoeging wordt hier bedoeld de consequenties van het totaal aan beslissingen dat in het kader van de fusie is genomen. In dit geval zijn dat de beslissingen in verband met de afstemming met de beleids- en uitvoeringsfuncties. Bij IenM en bij EZ gaat het om afstemming met de beleidsfunctie en bij de ACM om die met de uitvoeringsfunctie. Uit de gevoerde gesprekken is ons gebleken dat de drie fusieorganisaties deze afstemming verschillend hebben vormgegeven. Het verschil in functie-uitoefening op zichzelf en in relatie met beleid en uitvoering is ten dele een keuze en ten dele een uitvloeisel van de organisatorische context, het eigen karakter van de organisatie, zoals die eerder is geschetst. Wel ligt bij alle drie de organisaties het accent op de hiervoor genoemde derde strategie, die van rolvastheid.

Infrastructuur en Milieu

Op het ministerie van IenM is rolvastheid een belangrijk uitgangspunt bij de afstemming en samenwerking met de beleidsdirecties. Functiescheiding wordt gezien als randvoorwaarde voor professionaliteit. De beleidspartners worden volledig gerespecteerd in de uitoefening van hun functie zoals ook de juridische directie zelf verwacht te worden gerespecteerd in de uitoefening van de juridische functie. Dit heldere onderscheid in functie-uitoefening krijgt ook gestalte in de aansturing van de juristen. Zij blijven functioneren onder de verantwoordelijkheid van de leiding van de juridische directie, ook al verrichten zij hun taak in het kader van een project of programma waarvoor een beleidsdirecteur primair de verantwoordelijkheid draagt. Juristen worden niet 'uitgeleend' ten behoeve van deze projecten en programma's. Zij doen hieraan mee vanuit hun juridische professie en blijven onderdeel van en aangestuurd door de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken.

Voor de individuele juristen is belangrijk dat zij zelfbewust zijn op het terrein van hun eigen professie en beschikken over een goed gevoel voor de grenzen ervan ten opzichte van de beleidsfunctie. Sommige juristen die zich vóór de samenvoeging op het beleidsterrein begaven omdat, zoals bij het ministerie van VROM, in hun oorspronkelijke organisatie een vergaande participatiestrategie werd gevolgd, hebben na de samenvoeging het gevoel iets te hebben verloren en dat dit verlies de functie minder aantrekkelijk heeft gemaakt. Naast deze bevinding hebben gesprekspartners in het onderzoek ook gewezen op het risico dat de nadruk op rolvastheid kan leiden tot een (te) 'dienende' functie ten

²¹ Zoals eerder aangegeven kennen het ministerie van Veiligheid en Justitie en dat van Financiën een flink aantal functies waarbinnen de beleids- en de juridische taken samenvallen in één functie. Dan is van een participatiestrategie vanzelfsprekend geen sprake.

opzichte van het beleid. Het moment waarop de beleidspartners het optreden van juristen zelf nodig vinden ligt immers soms te laat in het proces.

Dat bij lenM gekozen is voor een strategie van rolvastheid komt voort uit de opvatting over professionalisering en de beste afstemming en samenwerking met de vele beleidspartners. De opvatting over kwaliteit is een impuls voor de keuze om niet naast de juridische en wetgevingskwaliteit ambities ook geheel zelfstandig beleidsambities inhoud te geven. Daarbij is de juridische directie van lenM groot en sterk genoeg om juist zonder een aandeel in de beleidstaken de aandacht voor de juridische inbreng tot op het hoogste niveau te bewerkstelligen en goede producten te leveren.

Economische Zaken

De fusiepartners die samenkwamen in het (nieuwe) ministerie van Economische Zaken verschilden sterk in de afstemming met de beleidsdirecties. LNV volgde een dominantiestrategie, terwijl EZ koos voor samenwerking.

In het nieuwe EZ is de keuze voor de relatie met de beleidsdirectie ook gericht op rolvastheid, waarbij belangrijk wordt gevonden om scherp te blijven op de eigen toegevoegde waarde. Het gaat er bij EZ om dat, met rolvastheid als uitgangspunt, de beleidspartners – en ook anderen die een rol spelen in het desbetreffende proces - de toegevoegde waarde van hun optreden ervaren. Die toegevoegde waarde kan gewoonlijk het best worden geleverd door een goede uitoefening van de juridische functie. Gerichtheid op het aantonen van de eigen toegevoegde waarde in het beleidsproces kan voor juristen een stimulans zijn om hun talenten optimaal in te zetten, maar niet alle juristen hebben de kennis en vaardigheden in huis om dat waar te maken en dat vraagt om een nieuw type jurist (zie verder).

Autoriteit Consument en Markt

De uitvoeringsfunctie van de ACM heeft vrijwel altijd een juridische dimensie, vaak zelfs een overwegend juridische dimensie. Dat was ook al bij de fusieonderdelen OPTA, NMa en CA het geval. Het onderzoek naar oneerlijke mededinging, bijvoorbeeld, is onderzoek naar het zich voordoen van onrechtmatigheid. Dat juridische gehalte van het uitvoerende werk van de ACM maakt dat samenwerking met de Juridische dienst min of meer vanzelfsprekend is. Er is hier in feite sprake van het verdelen van de uitoefening van de juridische taken over de eerste en tweede lijn. De directie Juridische zaken is een natuurlijke partner van de toezichtdirecties en werkt intensief samen bij de uitvoering van de werkplannen van de toezichtdirecties. Er wordt binnen ACM zoveel mogelijk gewerkt met gemengde teams. Dat verhoogt de kwaliteit in elke schakel en leidt tot persoonlijke netwerken met wederzijds begrip voor elkaars werkwijze. Ook beroepsprocedures worden in gezamenlijkheid onder verantwoordelijkheid van juridische zaken gevoerd. De missie van de directie is signaleren van juridische risico's en meedenken in oplossingen. Ze zijn verbindend, op resultaat gericht met nadruk op kwaliteit en consistentie. Daarom wordt vanuit de directie Juridische zaken hoog ingezet op professionalisering van kennisdeling en actuele juridische ontwikkelingen (kennismanagement).

4 Consequentie van de samenvoeging van de juridische eenheden voor de positie van de overheidsjurist

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag welke consequenties er voor de individuele juristen verbonden zijn aan de samenvoeging van de centrale juridische eenheden. In de eerste plaats betekent een samenvoeging dat iedere jurist – van hoog tot laag – haar of zijn oorspronkelijke functie verliest en mag verwachten een nieuwe functie te verwerven, maar daarover van tevoren geen zekerheid heeft. De zekerheid van benoeming in de nieuwe organisatie neemt af naarmate taakstellingen draconischer zijn, zoals die bij het ministerie van IenM. In de volgende paragraaf (4.1) kijken we naar de consequenties voor de individuele juristen die het gevolg zijn van het feit dat bij de fusie de stafdirecties, zoals de juridisch directie, onmiddellijk integreren terwijl de beleidseenheden van vóór de fusie voorlopig nog blijven bestaan. In de daarop volgende paragraaf (4.2) komen de personele benoemingen aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het zoeken naar een antwoord op de vraag welk (ander) type jurist uit deze samenvoegingen kan voortkomen.

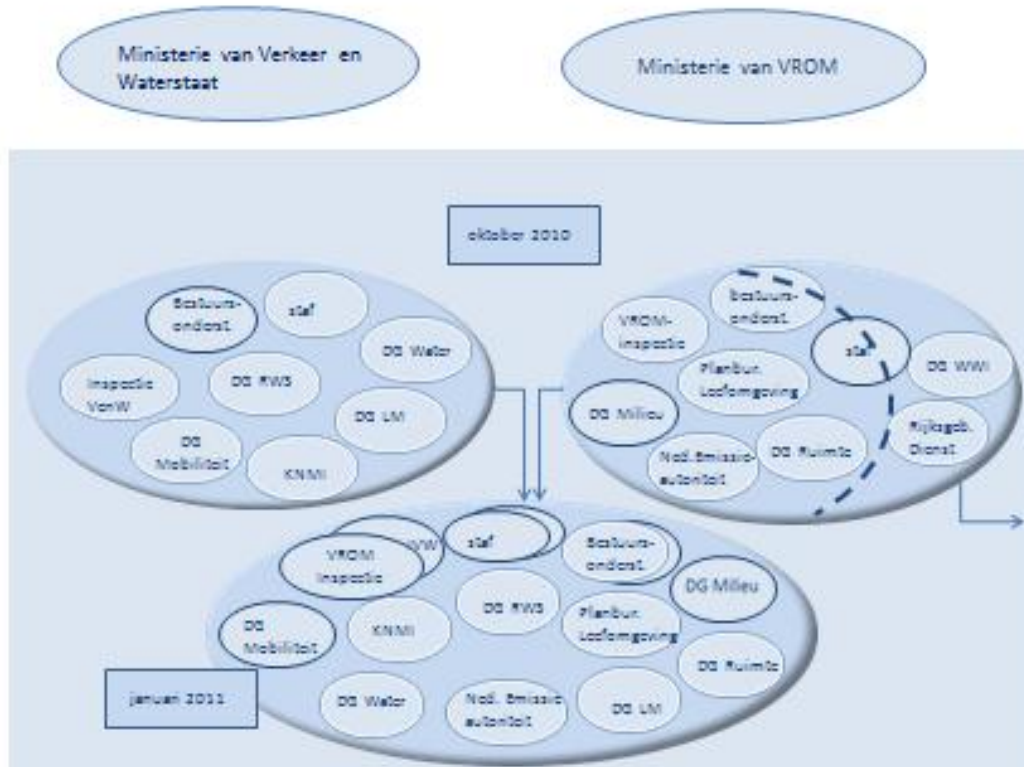
4.1 Integratie binnen het ministerie; de juridische functie als voortrekker

De stafdirecties zijn de eerste directies binnen de nieuwe organisatie die worden gefuseerd. Naast de inspecties en de stafdirecties FEZ, Bestuursondersteuning en communicatie is de directie juridische zaken het eerst aan de beurt. Na een fusie is direct duidelijk dat er geen twee directies juridische zaken, communicatie of financiën nodig zijn. Bij alle reorganisaties blijven de oude organisaties na de samenvoeging herkenbaar in de nieuwe beleidskolommen, althans voorlopig, terwijl men bij de juridische directies direct begint met een integratie van de dienstverlening en van de medewerkers. Zo blijkt uit de figuur 4.1²² dat de fusie van I&M in januari 2011 nog niets heeft veranderd aan de beleids DG-en, maar al wel voor de staf. De belangentegenstellingen tussen de fusieorganisaties waren binnen de nieuwe juridische directie dus het eerst voelbaar. De milieujuristen samen met de mobiliteitsjuristen, de economische juristen samen met de landbouwjuristen, de mededingingsjuristen samen met de telecomjuristen. Deze moesten samen een wetsvoorstel of een procedure uitvoeren, terwijl ze nog in een gescheiden wereld leefden met gescheiden beleidscounterparts met ‘oude’ opvattingen. En het gevoel bij de juristen was dat voor die te overbruggen belangentegenstelling binnen de nieuwe juridische directie weinig belangstelling bestond bij de rest van de organisatie. Naast de inhoudelijk belangentegenstellingen moest daarbij ook een verschil in cultuur en werkwijze tussen de fusieonderdelen overwonnen worden. Was er overeenkomst op het inhoudelijke deel, dan was er onenigheid over de aanpak.

Gelukkig, zo vertellen de respondenten, kunnen juristen elkaar snel vinden op het gebied van juridische instrumenten, taal en in hun optreden. De sturing van het management was daar zeker in de beginfase sterk op gericht. En doordat de juridische directies zich vanaf het begin goed hebben kunnen organiseren en positioneren, kunnen ze vanuit hun positie dwarsverbanden leggen vanuit de centrale doelen van de organisatie.

²² Overgenomen uit: Nichtig, Simons en Verhoeven (2013). Betekenis geven aan Verandering. Reflectie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Sdu Uitgevers.

Figuur 4.1: IenM januari 2011



Het bleek uiteindelijk verstandig om in de organisatiestructuur vooruit te lopen op de (soms langdurige uitblijvende) integratie van beleidsdirecties. Het betekende wel dat vanuit de nieuwe (centrale) juridische directie vaak nog twee ‘heren’ moesten worden gediend, elk met een eigen verwachting over de juridische dienstverlening. De voorloperrol maakte de eerste fase na de fusie voor de juridische directies relatief zwaar door dit ‘dienen van twee heren’. Bij de lijndirecties vond de menging van de verschillende onderdelen veel later plaats. Pas in januari 2012 was de integratie op het beleidsterrein van IenM een feit²³. Toch komt de opvatting naar voren dat de extra inspanning van de juridische directie in die beginfase een blijvend positief effect heeft voor deze directie. De oorzaak daarvan is dat de juridische directies ervoor hebben gekozen om niet afwachtend te blijven zolang de desbetreffende beleidsdirecties nog niet op één lijn zaten, maar zich actief hebben ingezet voor het bereiken van werkbare keuzen, compromissen en oplossingen. Deze rol van *postiljon d’amour* tussen beleidsdirecties lijkt nu te resulteren in een stevige verbindende functie van de juridische directie.

Grootste voordeel van een centrale juridische directie is volgens de ondervraagden dat daar meer ruimte is voor reflectie en de mogelijkheid om meer van een afstand naar juridische problemen te kijken buiten de waan van de dag. Dat betekent geenszins dat het niet druk is bij juridische directies, maar kennisdeling en communicatie is makkelijker te organiseren binnen een centrale directie.

²³ Ibidem, figuur 6.3, p.59

Juridische procedures worden bespreekbaar gemaakt (waarom doen we dat eigenlijk zo?) en kunnen makkelijker aangepast worden naar de behoefte van de nieuwe omgeving.

4.2 De integratie binnen de juridische directie; te beginnen met personele benoemingen

Bij de integratie van juridische directies wordt naast de positie van de directie het eerst aandacht geschonken aan de personele bezetting.

4.2.1 De directeur/kwartiermaker

De keuze voor één van de directeuren van de fusiepartners heeft zijn doorwerking in de acceptatie. De benoeming van de uiteindelijke directeuren was onomstreden, al duurde het proces van benoeming lang. Een mogelijk nadeel voor de keuze van één van de oude directeuren is dat deze keuze wordt gevoeld als een keuze voor de overheersende cultuur. Deze keuze heeft ook zijn doorwerking gehad in de werkwijze van de directie en het ministerie. De werkwijzen werden geharmoniseerd. In het proces van de visiestrategie ging men op zoek naar de werkwijze die het beste paste bij de nieuwe situatie en dat was vaak de werkwijze van een van de directies. En zoals dat gaat bij nieuwe werkwijzen moet de Administratieve Organisatie opnieuw worden beschreven en leidt dat in het begin tot zwaardere en striktere procedures, vooral in de ogen van diegenen die uit de kleinere organisaties kwamen.

De concernrol voor juridische kwaliteit komt na een fusie sterk naar voren, want de hele organisatie is opnieuw ingeregeld. De uitvoering van de juridische taken in eenheden met een zeker juridische massa is door de samenvoeging vergroot. De directeuren Juridische zaken zijn steeds beter in staat de control functie waar te maken. Tijdens het reorganisatieproces is bij sommige directies de functie van de directeur in het organisatiebesluit benoemd als 'chief legal officer'. Deze lijn was al eerder ingezet met het programma Versterking Juridische Functie Rijk. De samenvoeging leek net het duwtje te geven om conform het gedachtegoed van het rapport 'Partner in beleid'²⁴ de nadruk te leggen op de juridische controltaak c.q. kwaliteitszorg binnen de organisatie.

Chief Legal Officer (CLO) is hiervoor tussen aanhalingstekens gezet, omdat het niet de officiële functiebenaming is voor de juridische directeuren. De CLO-rol wordt low-profile ingevuld op basis van gezag, maar er zijn geen verantwoordelijkheden ergens anders weggehaald en er is geen wettelijke basis (zoals bijvoorbeeld in de financiële functie). De directies hebben verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van de organisatie en voor de juridische advisering; het is de taak van de juridische directeuren om leiding te geven en advies aan andere organisatieonderdelen als juridische kwaliteit in het geding is. Maar ze zijn niet in de positie om verantwoordelijk te kunnen zijn voor de juridische control van de hele organisatie; die ligt nog vaak bij de decentrale onderdelen binnen de organisatie.

4.2.2 De afdelingshoofden of MT-leden

Na de invulling van de directeursfunctie ging het daarna over de positie van de afdelingshoofden. Of een kandidaat-leidinggevende geschikt is om een bepaalde afdeling te leiden, hangt af van het type

²⁴ Partner in beleid (2010). Programma Rapport Programma Versterking Juridische Functie Rijk. Ministerie van Justitie.

afdeling dat wordt gecreëerd. Dat werd pas duidelijk toen de plannen afgerond waren. Soms werd besloten tot afstoting van hele afdelingen van een juridische directie, omdat daar sprake was van een beleids- of uitvoeringscomponent die beter ergens anders paste. De overgebleven afdelingen werden veelal 'bewust' niet allemaal exclusief op één beleidskolom georiënteerd,²⁵ maar thematisch ingericht met daarbinnen de horizontale onderwerpen, zoals Europees recht of de Wob (zoals bij I&M). Hierin liepen de juridische directies voorop in het fusieproces.

De functies van afdelingshoofden bleven relatief lang open. Om de integratie te bevorderen werden afdelingshoofden wel geplaatst als leidinggevende van een voor hen geheel nieuwe afdeling. De nieuwe indeling van de organisatie bood ook de mogelijkheid om te selecteren op nieuwe kwaliteiten. Naast juridische kwaliteiten werd daarbij vooral gelet op organisatiesensitiviteit en op de vaardigheid om te coachen en te sturen. In een aantal gevallen werd buiten de organisatie geworven om nieuwe, neutrale bloedgroepen binnen de organisatie te brengen en zo 'het gevoel van winnaars en verliezers' te reduceren.

4.2.3 De medewerkers

Medewerkers hoefden niet op hun eigen functie te solliciteren, maar werden geplaatst. Vaak binnen de centrale juridische directie, soms daarbuiten. Dat de juridische directies een centrale plaats kregen binnen de organisatie, was een keuze die door de juristen die daar werkten breed wordt ondersteund. Een grotere, stevige centrale juridische directie biedt medewerkers meer ruimte in hun werkzaamheden en meer verantwoordelijkheden. Veel juristen vinden hun werk er leuker op geworden. Er wordt gesproken over het werken aan meer interessante zaken die met meer objectiviteit kunnen worden behandeld.

Bij de organisatiesamenvoeging stond bij de juridische directies - impliciet of expliciet - de vraag centraal: wat voor werkzaamheden worden juristen geboden met welke schalen? Uitgangspunt was dat medewerkers veel verantwoordelijkheden zouden krijgen met veel inhoudelijke ontwikkeling. Er werd ruimte gemaakt voor generalistische juristen en specialisten. Medewerkers kregen meer ruimte in hun werk en hun relaties. Dat brengt ook verantwoordelijkheden en bepaalde kwalificaties met zich mee. Door binnen een proces vanuit de strategie van rolvastheid alleen de juridische waarde in te brengen, moet de rol van de jurist duidelijk zijn; wat doet hij wel en wat doet hij niet.

Van belang is dat er door medewerkers goed geïnvesteerd wordt in partijen buiten juridische functie door mee te denken. Dat betekent veel overleggen. Inbreng van centrale juridische directies moet 'verdiend' worden, je moet toegevoegde waarde leveren zodat je eerder wordt gevraagd, vroeg in het beleids- en uitvoeringsproces. Dat vraagt bepaalde vaardigheden van medewerkers, naast hun juridische vakkennis.

Sommige medewerkers vinden dat lastig. Een diversiteit aan taken en rollen maakt het werk bij een directie juridische zaken boeiend, maar ook ingewikkeld²⁶. Daarnaast waren er juristen die waren gewend – met plezier – te werken in een functie die zowel juridisch als beleidsmatig was. Vooral het politieke element van die functie wordt gemist. Daarbij wordt vaak genoemd het niet meer meegaan met beleid

²⁵ Zie, bijvoorbeeld, het voorgenomen organisatiebesluit van de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Economische Zaken.

²⁶ Werkplan directie Juridische Zaken 2014 (ACM)

naar een Algemeen Overleg met de Kamer. Andere medewerkers vonden de beslissing om zich op het juridische te richten, los van beleid en toezicht, juist zeer prettig. Het geeft hun een vaste plek in het beleids- en toezichtproces met een scherpe afbakening van hun taak. Omringd door juristen die ook het juridische vak uitoefenen.

Bij de samenvoeging was soms ook expliciet een doelstelling opgelegd om medewerkers van functie te laten wisselen en meer perspectief te bieden binnen de juridische functie. Dat is vaak gelukt; de meeste medewerkers zijn tevreden over de plek waar ze zijn terechtgekomen. Een centrale juridische directie biedt massa en de mogelijkheid je als jurist inhoudelijk verder te ontwikkelen.

4.2.4. Neveneffecten

In de voorafgaande paragrafen wordt de aandacht gericht op de effecten van de samenvoeging die door de leiding van de juridische eenheden beoogd waren. Zonder daar uitvoerig op in te gaan worden hier ook enkele niet beoogde effecten genoemd die wel het resultaat zijn van de samenvoeging. Zoals eerder al aangeduid zijn de centrale juridische eenheden in de fusieorganisaties groter en steviger geworden, met als gevolg dat meer specialisaties mogelijk zijn. Dat is ook kosteneffectief, omdat hierdoor de inzet van externe inhuur, waaronder de Landsadvocaat, kon worden verminderd en daarmee de hiermee gemoede kosten.

Een tweede effect is de efficiencywinst die kon worden bereikt omdat door de samenvoeging een aantal functies dubbel bezet werden zonder dat daarvoor voldoende werkaanbod was. Vanzelfsprekend is ook pijn geleden omdat hierdoor mensen van hun geliefde functie werden gehaald of zelfs moesten vertrekken.

Een derde voordeel van de vergroting van de directies gaf aanleiding om aandacht te besteden aan de (verdere) professionalisering van de ondersteunende medewerkers. In plaats van enkele losse secretariaats- en archief functies zijn er een professionele *legal support staffs* ontstaan, inclusief de ontwikkeling van een specifieke opleiding voor betrokkenen.

4.3 Naar een nieuw type jurist?

Welk type jurist gaat de samenvoeging en de daarmee samenhangende ontwikkelingen opleveren? De onderzochte samenvoegingen zijn van nog te jonge datum om daar nu al stellige uitspraken over te kunnen doen. Wel is er een inschatting te maken van de mogelijke ontwikkeling op het individuele niveau als gevolg van - in elk geval samengaande met - de samenvoegingen. Op basis van de opgedane indrukken tijdens het onderzoek en van de gesprekken met de begeleidingscommissie zijn er vier eigenschappen die de juristen binnen de samengevoegde juridische eenheden tot andere juristen kunnen maken. Deze typologie is wellicht ook bruikbaar voor juristen in andere niet-gefuseerde organisaties.

a. Verbindend

De nieuwe jurist zet zich ervoor in om de besluitvorming goed te laten verlopen en wil een bijdrage leveren aan de consistentie en eenduidigheid van het beleid, de uitvoering en het toezicht. Hij kenmerkt zich in een verbindend optreden ter bevordering van eenduidige

werkprocessen en beleidsbeslissingen, waarbij de verbinding met de personen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid centraal staat.

- b. Een op toegevoegde waarde gerichte interactie met beleids- en uitvoeringscollega's.

De overheidsjurist van de toekomst zoekt steeds een antwoord op de vraag of haar of zijn bijdrage relevant is voor het bereiken van de desbetreffende doelstellingen. Het betreft hier niet uitsluitend de beleidsdoelstellingen, maar ook bovenliggende doelstellingen als het bereiken van een behoorlijk besturende, rechtsstatelijk optredende overheid. Bij dit laatste zoekt de jurist naar de betekenis die daar ook door niet-juristen aan wordt gegeven.

- c. Zelfbewustheid

Het gaat hier om het besef van vakmanschap, het belang van het juridische factor bij de uitoefening van de overheidstaken en tegelijkertijd om de bewustheid van de grenzen ervan. Een zelfbewuste overheidsjurist is ook een rolvaste overheidsjurist.

- d. Kwaliteitsgericht

In het kwaliteitsbegrip ligt besloten dat de jurist zich steeds wil verantwoorden en daarbij beseft dat het niet alleen gaat om goed werk maar om *aantoonbaar* goed werk. Ook ligt in het begrip kwaliteit besloten dat de jurist steeds opnieuw kijkt wat de actuele verwachtingen en meetlat is.

Het is realistisch te constateren dat de ontwikkeling in de hier bedoelde richting ook een afbreukrisico met zich mee kan brengen. Een rolvaste jurist kan beter verbindend, toegevoegde waarde brengend, zelfbewust en kwaliteitsgericht zijn naarmate de omgeving daarvoor ruimte biedt. Het hangt dus niet alleen af van de opstelling van de individuele jurist, maar ook van de positionering van de juridische directie, de positie van de directeur en het belang dat binnen een organisatie aan de juridische functie wordt gehecht. Waarschijnlijk zullen niet alle juristen kunnen voldoen aan het profiel (zoals zelf vinden van de eigen toegevoegde waarde, zelfbewust en kwaliteitsgericht zijn) en waarschijnlijk zullen niet alle juristen zich in de typologie kunnen vinden (en, bijvoorbeeld, het bindend ervaren als te dienend).

5 Conclusies

1. Direct na de fusie van organisaties volgt de samenvoeging van de juridische directies. De beleidsdirecties blijven – geheel of gedeeltelijk – voortbestaan. Daarmee worden de juristen als eerste geconfronteerd met de gevolgen van de samenvoeging, maar tegelijkertijd met de beleidsverdeling en –opvattingen van vóór de samenvoeging.
2. De onder punt 1 bedoelde voorloperrol maakte de juridische directie tot schakel tussen de verschillende beleidsdirecties en beleidsopvattingen. De verbindende functie die hieruit is voortgekomen lijkt de positie van de juridische directie blijvend te hebben versterkt. Uit wat aanvankelijk een postiljon d’amour-rol was, is een vitale verbindingsfunctie voortgekomen.
3. De fusies gaan samen met een versterking van de positie van de directeur als *Chief Legal Officer*. De directie juridische zaken gaat over de inrichting van de juridische functie, de verhoudingen daarbinnen en over de juridische kwaliteit; niet over het eindproduct. Dat eindproduct blijft de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de hele organisatie.
4. Waar het lang duurt alvorens de kwartiermaker wordt benoemd kan dit leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid en bovendien onvoldoende ruimte bieden om een resultaat te bereiken dat *the best of both worlds* kan worden genoemd. De benoeming van één van de directeuren van de fusiepartners tot kwartiermaker van de nieuwe directie kan niet zonder een gevoel van winnaars en verliezers binnen de directie gaan. Anderzijds heeft het als voordeel dat continuïteit wordt geborgd.
5. De taakstelling bij de onderzochte functies liep sterk uiteen. Een beperkte taakstelling kan voor het management functioneel zijn omdat het een hard argument is voor te nemen beslissingen. De afwezigheid van een taakstelling wordt niet gemist. Een omvangrijke taakstelling is disfunctioneel voor het welslagen van het fusieproces, bijvoorbeeld wanneer medewerkers, die het management niet wil zien vertrekken, toch opstappen.
6. Bij de afstemming met de beleids- en uitvoeringsfunctie zien we in de drie samengevoegde juridische eenheden een op rolvastheid gerichte strategie opkomen. In elk van de organisatie heeft deze strategie een verschillende uitwerking.
7. Aan de rolvastheidsstrategie zijn de volgende twee te beheersen risico’s verbonden:
 - 7.1. Een accent op professionele rolvastheid van de juridische functie kan het misverstand oproepen dat de juridische functie een meer ‘beleidsdienend’ en overwegend instrumenteel karakter zou moeten krijgen.
 - 7.2. Een accent op toegevoegde waarde van de juridische bijdrage vergt voldoende ruimte en voldoende kwaliteiten van de individuele jurist om die toegevoegde waarde tot haar recht te laten komen en kan alleen goed werken als het juridisch management open kanalen heeft naar de departementale top, de leiding van de beleids- en uitvoeringsdirecties en de bewindslieden.

8. De juridische functie wordt binnen alle organisaties van belang geacht. De inbreng van juristen wordt over het algemeen gewaardeerd. De effectiviteit van de wijze waarop de juridische functie is ingericht, kan in deze fase van de afronding van de fusie nog niet worden vastgesteld.
9. Het beleid in de samengevoegde juridische directies biedt ruimte voor een nieuw type jurist of bevordert dit zelfs. De nieuwe jurist kenmerkt zich door een verbindend optreden, door zelfbewustheid, door een op toegevoegde waarde gerichte interactie met beleids- en uitvoeringscollega's en door kwaliteitsgerichtheid.

6 Aanbevelingen

De aanbevelingen worden hier gedaan aan de kwartiermakers en andere leidinggevendenden die betrokken raken bij de samenvoeging van centrale juridische directies als gevolg van een fusie van de gehele organisaties.

1. Benut bij fusie de voorloperfunctie van de centrale juridische directie ten behoeve van de ontwikkeling en de verbreding van de verbindende cultuur. Wees niet afwachtend.
2. Koppel de portefeuille van de nieuw te benoemen MT-leden geheel of gedeeltelijk aan de beleidsinhouden van de fusiepartner. Dit kan het samenvoegingsproces en daarbij de ontwikkeling van een passende organisatiecultuur in gunstige zin bevorderen.
3. Heb aandacht bij een fusie voor de strategische competentie van de juridische functie en benut de samenvoeging voor een verdere ontwikkeling van de *Chief Legal Officer* functie.
4. Dring bij een fusie van organisaties aan op een vroegtijdige en beredeneerde aanwijzing van een kwartiermaker ter voorkoming van een periode van onrust, onzekerheid en verlies aan mogelijkheid om te zorgen voor *the best of both worlds*.
5. Indien de kwartiermaker respectievelijk de nieuwe directeur voortkomt uit een van de beide fusiepartners voorkom dan dat een gevoel van winnaars en verliezers ontstaat door met name de focus te leggen op de onderlinge binding vanuit de professie.
6. Besteed voldoende aandacht aan de uitleg van gekozen strategieën, zoals die van rolvastheid, om misverstanden over de strekking en de gevolgen ervan te voorkomen.
7. Bevorder de opkomst van een nieuw type jurist dat zich kenmerkt door een verbindend optreden, door zelfbewustheid, door een op toegevoegde waarde gerichte interactie met beleids- en uitvoeringscollega's en door kwaliteitsgerichtheid.
8. Stel je positief op wanneer de samenvoeging gepaard gaat met een beperkte taakstelling. Deze kan het nemen van lastige maar noodzakelijke besluiten tijdens het samenvoegingsproces ondersteunen en efficiency bevorderen. Wijs de departementsleiding erop dat een hogere taakstelling dan die voor de beleids- en uitvoeringsfunctie afbreuk doet aan een kwalitatief geslaagd samenvoegingsproces, gelet op de verbondenheid van deze functies met de juridische functie.
9. Onderzoek de effecten van de nieuwe aanpakken en de nieuwe strategieën, waardoor de ervaringen met samenvoegingen ook van belang kunnen zijn voor juridische directies waar samenvoeging niet aan de orde is.
10. Zorg voor aanpalend loopbaanbeleid en specifieke opleidingen om de functie van de nieuwe rolvaste jurist mogelijk te maken en verder te ontwikkelen.

7 Onderzoeksverantwoording

Doelstelling

Op basis van drie verschillende reorganisaties bij de rijksoverheid (namelijk bij de juridische directies van het ministerie van Economische zaken en Landbouw, de juridische directies van VROM en V&W en de juridische directies van de NMa, OPTA en Ac) wordt gekeken welke criteria bijdragen aan een succesvolle samenvoeging van de juridische diensten met het oog op de versterking van de positie van de overheidsjurist bij deze diensten.

Probleemstelling

Hoe kun je reorganisaties bij juridische diensten laten bijdragen aan de versterking van de juridische functie en de positie van de overheidsjurist?

Onderzoeksvragen

- Hoe zijn de verschillende reorganisaties verlopen?
- Wat doen reorganisaties met de juridische directies binnen de organisatie en in het bijzonder wat betekent het voor de juristen die werken bij deze organisaties?
- Droegen de reorganisaties (fusies) bij aan de versterking van de juridische functie en de positie van de overheidsjurist?

Operationalisering criteria versterking juridische functie

- Positionering
 - Relatie met politieke leiding (lid Ministerstaf e.d.)
 - Relatie met ambtelijke leiding (lid MT SG of bestuursraad)
 - Positie van chief Legal officer
 - Relatie met beleid
 - Relatie met de uitvoering
- Interne organisatie
 - (de)centralisatie juridische functie
 - Functiescheidingen, zoals W en JZ, tussen adviseren en controleren of tussen onderzoeken en sanctioneren
- Werkwijzen
 - Administratieve organisatie met betrekking tot de 5 juridische werkprocessen
 - Betrokkenheid bij beleidsvorming
 - Cultuur/stijl
- Kwaliteit (zie kwaliteitsrapportages)
- Inzet expertise
- Inzet capaciteit

In verdere gesprekken kwam nog aan de orde:

1. De integratie binnen de juridische afdeling
2. Relatie tussen fuseren en bezuinigen
3. Eerste- en tweede lijns juridische dienstverlening
4. Rolvastheid van de jurist

Onderzoeksvorm

Exemplarisch onderzoek aan de hand van de drie cases.

Ad 1: beschrijving cases (verloop procedure, organisatievorming, keuzen e.d.)

Ad 2: analyse op basis van documenten en interviews, aan de hand van de genoemde criteria

Ad 3: toetsing op basis van interviews en documenten aan de hand van de criteria

Opdrachtgever

Vereniging JuristenRijk

Uitvoerenden

Uitvoerenden zijn Peter van Lochem (Academie voor Overheidsjuristen) en Daphne de Groot (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken). Er wordt actief meegelezen en bijgedragen door de stuurgroep en medewerkers van de onderdelen ACM, I&M en EZ

Planning

Deel 1: September – november 2013 (inclusief interviews)

Deel 2: December 2013 – januari 2014

Deel 3: Februari – mei 2014

November 2014: Afronding

April 2015: Publicatie

Bijlage 1

Stuurgroep

Roel Bekker, voorzitter (voormalig SG Vernieuwing Rijksdienst)

Heleen Dekker (hoofddirecteur Bestuurlijke en Juridische Zaken, I&M)

Edward Stigter (directeur Eenvoudig Beter, I&M)

Monique van Oers (directeur Juridische Zaken, ACM)

Ernst-Paul Nas (directeur Wetgeving en Juridische Zaken, EZ)

Marlouke Durville (Directeur Kernprocessen NL en Juridische Zaken, RVO.nl, EZ)