

Juridische kwaliteit gewogen

Een onderzoek naar de juridische kwaliteitszorg
van de gemeente Noordoostpolder



Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Eindrapport, september 2010

Dit rapport is een product van de rekenkamercommissie Noordoostpolder. De commissie

kent de volgende samenstelling:

- Dhr. Dr. G.H. Hagelstein (extern voorzitter)
- Mevr. Mr. C.E. Wolf (extern lid)
- Dhr. G.J. Put (extern lid)
- Mevr. M.T.B. Droog – Smit (intern lid)
- Dhr. A. Poppe (intern lid tot 1 juni 2010)
- Dhr. J. Bakker (intern lid tot 1 juni 2010)
- Mevr. Drs. S. Werkman (intern lid vanaf 1 juni 2010)
- Mevr. S.J. Schrijver (intern lid vanaf 1 juni 2010)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris mevr. A. L. Bakker.

Eerder verschenen de onderzoeken:

- Niet voor NOP: een onderzoek naar de kostendekkendheid van leges in Noordoostpolder. (september 2005)
- Inkoopbeleid van de gemeente Noordoostpolder doorgelicht: Vasthouden en doorpakken voor een goed inkoopresultaat. (september 2006)
- Projectmatig werken in Noordoostpolder: In control? (december 2006)
- Van goed naar beter: onderzoek naar de stand van zaken van de kwaliteit van dienstverlening. (mei 2007)
- In goede banen geleid? Onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Noordoostpolder. (december 2007)
- De onderzoeker onderzocht. Vier jaar rekenkamercommissie Noordoostpolder (juni 2008).
- Groot worden in Noordoostpolder. Evaluatie van het jeugdbeleid. (oktober 2008)
- Beheer op (polder)peil. Een onderzoek naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Noordoostpolder. (augustus 2009)
- Emmeloord Centrum centraal. Onderzoek naar de financiële beheersing van het centrumplan Emmeloord. (september 2009)

Afbeelding op de omslag: Michael Thurm (Flickr.com)

Voorwoord

Veel mensen vinden rechtsregels lastig en moeilijk. Daarin verschillen burgers en overheden niet van elkaar. Toch zijn gemeenten, dus ook de gemeente Noordoostpolder, gebaat bij goede kennis en juiste toepassing van rechtsregels. Bij diverse raadsfracties zijn er in 2009 twijfels geuit over de wijze waarop gemeentelijke besluiten tot stand komen en juridische procedures worden gevoerd. Reden voor de rekenkamercommissie om de juridische kwaliteitszorg in de gemeentelijke organisatie door te lichten.

Het lijkt erop dat de twijfel van de raadsfracties vooral gevoed is door enkele (juridische) incidenten (bezwaar- en beroepsprocedures) die nogal wat publiciteit hebben gegenereerd. Deze beeldvorming staat haaks op de bevindingen van de rekenkamercommissie. Op enkele onderdelen zijn er best wat verbeterpunten te constateren. Maar het bouwwerk van de juridische kwaliteitszorg staat goed in de steigers, verdere uitwerking en verbetering zijn ter hand genomen. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn dan ook vooral een duwtje in de rug om de verbeterpunten voortvarend aan te pakken.

In een samenleving waarin juridisering voortschrijdt en mondige burgers steeds vaker tegen overheidsbesluiten in het geweer komen, is een goede juridische voorbereiding van besluiten van groot belang. Het belang daarvan mag door het politieke bestuur en het management van de gemeentelijke organisatie dan ook niet onderschat worden. In onze aanbevelingen hebben wij concreet aangegeven welke onderdelen van juridische kwaliteitszorg nog voor verbetering in aanmerking komen en op welke wijze dat zou kunnen gebeuren.

Wij hopen met ons rapport dan ook een bijdrage te leveren aan de verdere verbetering van de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Noordoostpolder.

Met vriendelijke groet,

namens de rekenkamercommissie,

Dr. Gerrit H. Hagelstein

voorzitter

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| VOORWOORD | 4 |
| INHOUDSOPGAVE | 6 |
| SAMENVATTING | 8 |
| 1.1 AANLEIDING | 10 |
| 1.2 OPDRACHTOMSCHRIJVING | 10 |
| 1.3 AANPAK | 11 |
| 2. DE BEVINDINGEN | 14 |
| 2.1 KADER | 14 |
| 2.2 GEMEENTE NOORDOOSTPOLDER | 15 |
| 3. ANALYSE AAN DE HAND VAN HET GRONINGER MODEL | 22 |
| 4. CONCLUSIE | 26 |
| 4.1 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 26 |
| 4.2 SLOTOVERWEGING | 31 |
| BIJLAGE I | 32 |
| BIJLAGE II | 34 |
| BIJLAGE III | 35 |
| BIJLAGE IV | 36 |

Samenvatting

Vanuit meerdere raadsfracties in de gemeenteraad is de wens geuit te kijken naar de juridische kwaliteit die de gemeentelijke organisatie realiseert. Die wens resulteert in een rekenkameronderzoek naar juridische kwaliteitszorg, waarvan dit rapport de weerslag vormt. Het onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto, een extern bureau dat over dit onderwerp sinds ruim 10 jaar expertise opbouwt en publiceert.

De onderzoekers hebben door middel van documentstudie en interviews een nulmeting gedaan. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie aan de hand van een normenkader, genaamd het "Groninger Model", de verschillende aspecten van juridische kwaliteit beoordeeld.

De gemeentelijke organisatie is grofweg opgebouwd uit vier eenheden, met onder elke eenheid enkele clusters. Daarbinnen worden verantwoordelijkheden zo laag mogelijk belegd: de leidinggevenden van de eenheden en clustermanagers zijn *integraal verantwoordelijk* voor de kwaliteit van de producten en processen, dus ook voor de juridische kwaliteit.

Decentraal in de organisatie werken de eerstelijns juridisch medewerkers aan - voornamelijk - de praktische kant van het recht, de uitvoering. Centraal binnen de organisatie werken de tweedelijns juristen. Zij vervullen een adviesfunctie, en voorzien in kennisbehoefte binnen de eerste lijn. Verder behandelen zij onder meer organisatiebrede juridische vraagstukken en signaleren zij relevante wijzigingen in nationale wetgeving.

De juridische kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie valt over het algemeen goed te noemen. Van overmatig veel bezwaren of rechtszaken is geen sprake. Daarnaast lijkt de organisatie adequaat om te kunnen gaan met de juridische werklast. Ook is er notie van de importantie van juridische kwaliteit. Het onderzoek heeft wel geleid tot enkele punten van aandacht of verbetering.

Een eerste punt betreft de afbakening tussen de centrale en decentrale juridische taken. Die afbakening kan scherper.

Een tweede punt van aandacht is de rol van centrale juristen. Het imago en zelfbewustzijn van deze tweedelijns juridisch adviseurs kan scherper. Het cluster Advies waar de juristen deel van uitmaken heeft dit punt al erkend en maatregelen getroffen om de pro-actieve rol en de bekendheid van de centrale juristen te vergroten.

Ten derde behoeft juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie een meer samenhangende, systematische aanpak. Het cluster Advies onderkent dit en heeft hier reeds in voorzien door het aantrekken van ervaren juridische capaciteit. Juridische kwaliteitszorg is daarbij expliciet als aandachtspunt benoemd.

Een vierde punt van aandacht is het contractbeheer. Dit onderwerp is al meerdere malen in rapporten van de rekenkamercommissie in een aanbeveling geformuleerd. Ook uit het onderhavige rapport komt naar voren dat op dit onderwerp meer voortvarendheid betracht mag worden.

De aanbevelingen uit het rapport luiden als volgt:

- 1. Duidelijkheid scheppen in de taakafbakening tussen de centrale en decentrale juridische taken. Dit voorkomt dat zaken in het midden blijven liggen.***
- 2. De centrale juristen drukken meer hun stempel op de juridische processen. Dit betekent dat ze pro-actief optreden en meer bemoeienis tonen aan de voorkant van de processen.***
- 3. Het uitzetten van juridische kwaliteitszorg dient daadwerkelijk geconcretiseerd te worden binnen de organisatie. Een onderdeel hiervan is om intern op systematische wijze legal audits uit te voeren.***

4. De gemeente betracht meer voortvarendheid bij het implementeren van een systeem van contractbeheer. Deze aanbeveling vloeit voort uit de onderhavige constatering en aanbevelingen uit eerdere rapporten van de rekenkamercommissie.

De commissie verwacht van doorvoering van de gedane aanbevelingen in combinatie met de goede weg die men reeds is ingeslagen, een verdere verbetering en inbedding van juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie .

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nieuwe wetgeving als de diverse tranches uit de Algemene wet Bestuursrecht, de wijziging van de Gemeentewet op het punt van de rechtmatigheidscontrole (Besluit accountantscontrole) en recentelijk de wet Dwangsom, dwingen gemeenten om hun regelgeving en organisatie aan te passen. Bovendien bevinden gemeenten zich in toenemende mate in een juridiserende omgeving, doordat overheidshandelen vaker voorwerp is van bezwaar en verhaalsacties.

Specifiek voor de gemeente Noordoostpolder geldt dat enkele jaren geleden een reorganisatie werd doorgevoerd. Als uitvloeisel daarvan is recent een aanpassing in de formatie van het cluster Advies gerealiseerd, waardoor juridische kwaliteitszorg als specifiek aandachtsgebied is benoemd.

Vanuit meerdere raadsfracties is aangegeven dat de indruk leeft dat een meer samenhangende kijk op juridische kwaliteitszorg gerechtvaardigd wordt vanwege de uitkomst van juridische procedures. Hun indruk is ook dat het aantal bezwaar- en beroepsprocedures hoog zou liggen.

Op grond van bovenstaande heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder aanleiding gezien om onderzoek te doen naar de stand van zaken ten aanzien van juridische kwaliteitszorg.

1.2 Opdrachtomschrijving

In september 2009 zijn offertes ingewonnen voor een uit te voeren onderzoek naar beleid, organisatie, risico's en sturing rond juridische kwaliteitszorg bij de gemeente Noordoostpolder. Het onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor juridisch en bestuurskundig onderzoek, advies en onderwijs. Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Is er beleid of zijn er richtlijnen geformuleerd op het gebied van juridische kwaliteitszorg? Zo ja, welke doelen en uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?
2. Hoe is de juridische functie binnen de gemeentelijke organisatie ingericht?
 - a) hoeveel juridisch medewerkers zijn werkzaam bij de gemeente?
 - b) over welke expertise beschikken de juridisch medewerkers?
 - c) waar in de organisatie zijn de juridisch medewerkers werkzaam (centraal/decentraal)?
 - d) Hoe is de relatie tussen centrale juridisch medewerkers en decentraal werkzame juridisch medewerkers?
 - e) wat is de rol van de raad en het college bij juridische adviezen?
 - f) welke rol speelt de bezwaarschriftcommissie bij de juridische advisering?
3. In hoeverre is juridische kwaliteitszorg ingebed in de gemeentelijke organisatie?
 - a) is er een juridisch controller aangesteld?
 - b) heeft de juridisch controller een taak- en/of functieomschrijving?
 - c) is er een juridische doorlichting of audit geweest?
 - d) zijn taken/verantwoordelijkheden in relatie tot juridische kwaliteitszorg geëxpliciteerd?
 - e) welke rol heeft juridische kwaliteitszorg in beleidsprocessen en –uitvoering?
 - f) hoe is de juridische kennisfunctie ontwikkeld (vakliteratuur, opleidingsplannen, bijscholing etc.)?
 - g) hoe vaak worden externe juridisch adviseurs ingeschakeld?
 - h) zijn er protocollen en/of richtlijnen voor het inschakelen van externe juridisch adviseurs?
4. Wat kan worden gezegd over de juridische houdbaarheid van de bestuurlijke besluitvorming?

5. Worden juridische risico's voorafgaand aan besluitvorming geïnventariseerd?
 - a) is er sprake van systematische legal audits?
 - b) worden de juridische risico's van werkprocessen onderzocht?
 - c) welke instrumenten voor juridische terugkoppeling worden gehanteerd (evaluatie be-
zwaar- en beroepsprocedures; tevredenheidsonderzoeken; klachtprocedures; analyse
schadevergoedingsprocedures)?

1.3 Aanpak

De aanpak van het onderzoek naar juridische kwaliteitszorg bevatte de volgende onderdelen:

- startbijeenkomst;
- oriënterend onderzoek (documentstudie en interviews);
- opstellen normenkader en vragenlijsten;
- voortgangsbijeenkomst;
- verdiepende interviews;
- conceptrapportage;
- bespreking conceptrapportage;
- eindrapportage

Bij het uitvoeren van het onderzoek is als instrument het normenkader gehanteerd dat bekend staat als 'het Groninger model'. Volgens dit model wordt de praktijk getoetst aan een aantal normen, nader uitgewerkt in meetpunten. Dit model wordt in paragraaf 2.1 kort geschetst.

De onderzoekers hebben in het algemeen gekeken naar de organisatie zoals deze functioneert sinds een organisatiewijziging in 2005. *Primair* geldt dat het onderzoek beoogt een 'foto' op te leveren, ofte-wel een nulmeting, van de *huidige* situatie rond de juridische functie (plaats en taak van juridisch me-dewerkers), de juridische producten en processen binnen de organisatie. Op basis daarvan kan de organisatie systematisch voortbouwen aan een cyclisch proces van juridische kwaliteitszorg (volgens de kwaliteitscirkel *plan-do-act-check*¹).

Na gunning van de opdracht zijn de werkzaamheden op 13 november 2009 gestart met een bijeen-komst van de rekenkamercommissie en de onderzoekers om de hoofdpunten van het onderzoek door te spreken. Tijdens deze bijeenkomst is ook bepaald met welke vier personen binnen de gemeentelijke organisatie een oriënterend interview zou worden afgenomen.

Op veertien en zestien december zijn deze vier oriënterende gesprekken gehouden met de clusterma-nager Advies (Mw. Keizer), de manager concernstaf (Mw. De Jong), de gemeentesecretaris (Dhr. Van Boven) en de burgemeester (Dhr. ridder van Rappard).

Op basis van deze gesprekken ontstond bij de onderzoekers een beeld van de situatie binnen de ge-meentelijke organisatie, de context waarbinnen deze functioneert, het ambitieniveau en de belangrijkste uitdagingen in de komende periode. Ook is mede op basis van deze gesprekken een lijst samengesteld van personen binnen de gemeentelijke organisatie die de onderzoekers in het kader van het onderzoek graag wilden interviewen.

Gedurende de maand januari zijn de verdiepende interviews met personen binnen de organisatie ge-pland. Voorafgaand aan de interviews hebben zij een enquête gekregen om in te vullen.

Deze enquête diende als kaderstelling voor de daaropvolgende interviews. Voor representatieve beeld-vorming zijn de enquêtes niet bedoeld geweest en dus niet geschikt. Bovendien was het niet de ver-wachting dat de vragenlijst door alle respondenten volledig werd ingevuld. De informatie uit de enquê-

¹ Winter en Westerink, *Kwaliteitszorg in de rechtspraak*, 2009, p. 23-26.

tes beantwoordde aan het doel. Relevante aanknopingspunten boden het kader om de gesprekstijd efficiënt en doelgericht te kunnen benutten.

Gedurende de maand februari zijn tien mondelinge en vier telefonische interviews afgenomen. Deze interviews hadden als doel een representatief beeld te krijgen van de stand van zaken aangaande juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie. Bij de oriënterende en een deel van de verdiepende interviews is vanuit de rekenkamercommissie één lid aanwezig geweest.

Naast de startbijeenkomst en interviews is deze rapportage gebaseerd op documenten die op verzoek van de onderzoekers ter beschikking werden gesteld. Het betrof onder meer:

- Collegeprogramma;
- Relevante projectrapportages en jaarplannen;
- Begroting;
- Organigram;
- Delegatie- en mandaatregeling;
- Jaarverslag van de commissie bezwaarschriften Noordoostpolder;
- Burgerjaarverslagen;
- Verslag klachtenprocedure;
- Informatie over contractenbeheer;
- Algemene en bijzondere aankoop- en leveringsvoorwaarden;
- Middelen van juridische kennisontwikkeling (intern voorlichtingsmateriaal, handreikingen, nieuwsbrieven etc.);
- Verzekeringsportefeuille.

De bevindingen uit de gesprekken en de documentstudie zijn geanalyseerd en gekoppeld aan de inzichten en ervaringen die door de onderzoekers in de afgelopen tien jaar in trajecten bij vergelijkbare gemeenten zijn opgedaan.

De doelstellingen van de juridische doorlichting waren tweeledig:

- beschrijven van de organisatie van de juridische functie en het formuleren van een advies voor de ontwikkeling daarvan;
- in kaart brengen van de risicovolle producten en het doen van aanbevelingen voor het verminderen of beheersen van die risico's.

Daarnaast stellen de onderzoekers zich ook altijd ten doel door de doorlichting het risicobewustzijn binnen een gemeentelijke organisatie te stimuleren.

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen aangaande de organisatie gepresenteerd aan de hand van de deelvragen uit paragraaf 1.2.

In Hoofdstuk 3 worden de risico's per eenheid aan de hand van het normenkader 'het Groninger Model' beoordeeld.

In hoofdstuk 4 worden de door de commissie geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord en de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2. De Bevindingen

2.1 Kader

Juridische kwaliteitszorg, juridisch risicomanagement of juridische controlling zijn verwante begrippen, die – wellicht ook door de uiteenlopende associaties die de begrippen oproepen – soms aanleiding tot misverstanden geven. Een belangrijk misverstand is dat controlling wordt gezien als ‘controle’, of als een reactie op geconstateerde fouten.

Juridische controlling moet worden geïnterpreteerd op de wijze zoals het begrip in de accountancy wordt gebruikt, namelijk als instrument om inzicht in de te leveren kwaliteit en greep op de prestaties van de organisatie te krijgen. Risico's die de kwaliteit kunnen ondermijnen dienen tijdig geïnventariseerd te worden. Daarop kan vervolgens pro-actief gehandeld worden. Met als doel een – liefst systematische – bijdrage aan kwaliteitsverbetering te kunnen leveren.

In de wereld van de financiële control spelen daarbij de begrippen rechtmatigheid en doelmatigheid een rol. Bij juridische control gaat het om verwante vragen: zijn de handelingen verricht in overeenstemming met geldende – in wetgeving, beleidsregels of andere bronnen neergelegde – normen? Doelstelling is het voorkomen van juridische risico's en fouten in de processen en producten die (onderdelen van) de gemeentelijke organisatie leveren.

Aandacht voor juridische kwaliteit komt voort uit maatschappelijke ontwikkelingen als:

- de toenemende regeldruk;
- de stijgende vraag naar rechtsbescherming en de lagere toegangsdrempels voor bezwaar en beroep;
- het steeds vaker aansprakelijk stellen van de overheid, waaronder ook individuele bestuurders en ambtenaren, voor handelen of niet-handelen (claimcultuur);
- het als gevolg daarvan stijgen van verzekeringspremies.

De beoordeling van de rekenkamercommissie van de wijze waarop juridische kwaliteitszorg vorm krijgt binnen een gemeentelijke organisatie, wordt niet primair bepaald door aantallen bezwaarprocedures of de mate waarin succesvol tegen de gemeente wordt geprocedeerd. Dat zijn gegevens achteraf. Ze vormen de uitkomst van ambtelijke en bestuurlijke processen. Bepalend voor de vraag of een organisatie ‘in control’ is, zijn de kwaliteit en inrichting van die processen zelf. In het licht van het voorgaande zijn de onderzoekers van mening dat incidentele zaken en procedures die zich tot aan de Raad van State hebben doorgezet op zichzelf onvoldoende aanleiding vormen voor een onderzoek naar juridische kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie.

Een voorbeeld hiervan is de problematiek rond windturbines binnen de gemeente Noordoostpolder. Dit zijn twee kwesties aangaande dezelfde partijen, waarbij sprake is van meerdere juridische procedures die lopen over een periode van meerdere jaren en waarvan sommige procedures nog steeds niet zijn afgerond. Tevens is hier sprake van een burger die zijn mogelijkheden tot rechtsbescherming ten volle benut. Gekeken naar de uitkomsten binnen deze kwestie, is er geen sprake van dat de gemeente structureel fout zit. In een groot deel van de procedures is de gemeente in het gelijk gesteld en anderzijds er is ook sprake van enkele uitspraken waarin de gemeente in het ongelijk is gesteld. Hierbij is de gemeente vervolgens aansprakelijk gesteld. Deze uitspraken houden alle verband met één of twee kwesties en moeten niet los van elkaar worden gezien.

Aantallen bezwaarprocedures of negatieve uitkomsten van rechterlijke procedures, bieden primair aanknopingspunten om inzicht te verwerven in wat eraan vooraf is gegaan. Het zijn bronnen om te *leren*. De mate waarin een organisatie dat leereffect benut, levert wel een indicatie voor het antwoord op de vraag of juridische kwaliteitszorg voldoende aandacht krijgt. Indien het leereffect niet wordt benut is sprake van een structureel probleem.

Juridische kwaliteitszorg wordt voorts bepaald door de mate van inzicht in de juridische risico's die worden gelopen. De onderzoekers benadrukken dat risico's in het algemeen en dus ook juridische risico's bij het leven horen. Men kan ze niet uitbannen en dat hoeft ook niet. Centraal staat of de organisatie pro-actief handelt. Dat wil zeggen de relevante juridische risico's kent, ze wil kennen, en zich daar op voorbereidt. Vereist is een pro-actieve houding en voldoende kennis en vaardigheden om risico's als ze zich openbaren, afdoend tegemoet te kunnen treden.

Evenzeer is een belangrijk gegeven dat geen sprake kan zijn van een blauwdruk, die elke organisatie het ideale model biedt om (juridische) kwaliteitszorg te realiseren. En ook het niveau van (juridische) kwaliteit dat een organisatie wil leveren staat niet op voorhand vast. Op zich is iedereen voorstander van (juridische) kwaliteitszorg. Echter, elke organisatie dient aan de hand van de bestuurlijke opgaven en opvattingen over (beleids)prioriteiten zelf het gewenste kwaliteitsniveau en het passende organisatie-model te bepalen.

Om te beoordelen of de gewenste (juridische) kwaliteit wordt gerealiseerd is een normenkader nodig. In deze rapportage beoordeelt de rekenkamercommissie de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente Noordoostpolder aan de hand van de 'zeven geboden voor kwalitatief juridisch handelen' uit het zogenaamde 'Groninger model':

1. Het handelen wordt uitgevoerd door integer, in voldoende mate aanwezig 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. Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels;
5. Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels;
6. Het feitelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels;
7. De arbeidsverhoudingen zijn geregeld via de daarvoor gestelde regels en kaders.

Deze beoordeling vindt plaats in hoofdstuk 3. Hieronder in paragraaf 2.2 worden de bevindingen onder meer gepresenteerd aan de hand van de deelvragen uit paragraaf 1.2.

2.2 Gemeente Noordoostpolder

Context

De gemeente Noordoostpolder heeft ongeveer 46.000 inwoners waarvan er ongeveer 25.000 in Emmeloord wonen. Door de ruimtelijke mogelijkheden in de polder valt deze gemeente te kenschetsen als een echte ontwikkelgemeente. De gemeente is volop bezig met een aantal grote ruimtelijke projecten zoals de aanpak van Emmeloord-centrum en de ontwikkeling van woonwijk Emmelhage.

Hoe is de juridische functie binnen de gemeentelijke organisatie ingericht?

De gemeente heeft ongeveer 400 medewerkers in dienst. Per 1 juni 2005 is de organisatie gekanteld naar een nieuw model, het directiemodel. Doel is dat de gemeente flexibeler wordt en sneller kan inspelen op externe ontwikkelingen en de wisselende behoeften van de burgers.

Gemeente Noordoostpolder heeft de ambtelijke organisatie opgebouwd uit vier functionele eenheden onder leiding van het Directieteam. De eenheden zijn onderverdeeld in clusters. Naast de eenheden zijn afdelingen gepositioneerd voor Bestuurlijke Projecten en Culturele Zaken.

Deze inrichting sluit aan bij de keuze voor een procesgestuurde organisatie. Daarbinnen worden verantwoordelijkheden zo laag mogelijk belegd: de leidinggevenden van de eenheden en clustermanagers zijn *integraal verantwoordelijk* voor de kwaliteit van de producten en processen. Dit omvat onder meer

de juridische kwaliteit als onderdeel van de kwaliteitseisen die uit de zogeheten Pijofa-aspecten² voortvloeien.

Eerstelijns juridische verantwoordelijkheid

Een eenduidige interpretatie van de integrale managementverantwoordelijkheid start met een heldere afbakening tussen de concernverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van de eenheden en clusters. Als we het niveau van het cluster definiëren als 'de eerste lijn', dan valt binnen het clustermanagement de *eerstelijns juridische verantwoordelijkheid*. Het eenheid-overstijgende niveau (concern) is de 'tweede lijn'. Hier ligt de *tweedelijns juridische verantwoordelijkheid*.

De integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de Pijofa-aspecten op clusterniveau stelt uiteenlopende eisen. Om de gewenste juridische kwaliteit te realiseren moet het cluster Vergunningen bijvoorbeeld aan het milieurecht toetsen. Het cluster Werk en inkomen moet voldoende kennis hebben van het socialezekerheidsrecht. Daartoe beschikken de meeste clusters over juridisch medewerkers, gespecialiseerd in het betreffende vakgebied.

Om te bepalen waar en hoeveel juridische formatie vereist is worden twee criteria gehanteerd in de organisatie. Het eerste criterium is de schaalgrootte van het cluster, het tweede de vereiste mate van specialisme. Hoe meer beide criteria van toepassing zijn, des te meer reden is er om juristen binnen de formatie op te nemen.

Het overzicht is als volgt:

Eenheid publieksdiensten

Deze eenheid beschikt over juridische kwaliteitsmanagers (1,9 fte), gepositioneerd bij het cluster Werk & Inkomen, maar werkzaam voor de hele eenheid. Binnen het voornoemde cluster ontwikkelt men een nieuwe vorm van kwaliteitsmanagement, *Kwaliteit in control*.

Naast de juridische kwaliteitsmedewerkers beschikt de eenheid ook over een eigen contractbeheerder³, deze geeft de contracten die de clusters binnen de eenheid aangaan inhoudelijke invulling. Deze functie is geformeerd omdat vanuit het cluster Uitvoering publieksdiensten hiervoor een noodzaak werd gezien.

Eenheid Realisatie en beheer

De leiding van deze eenheid valt met de eenheid Ontwikkeling onder één eenheidsmanager. Wellicht gaan beide eenheden in de toekomst samen. Binnen Realisatie en Beheer beschikken het cluster Handhaving (3 fte) en het cluster Vergunningen (2,5 fte) over drie of meer juristen die inhoudelijk juridisch werk verrichten. In het cluster Handhaving werken de juristen als back-office; er is geen direct contact met burgers. De juristen stellen zelf beschikkingen op en zorgen ook zelf voor het bijhouden van kennis en jurisprudentie. Het contact met de tweedelijns-juristen van het cluster Advies in de eenheid Concernstaf beperkt zich voornamelijk tot privaatrechtelijke vraagstukken en klankborden.

Het cluster Vergunningen bestaat sinds 2005. Binnen het cluster is op eigen initiatief een project juridische kwaliteitszorg uitgezet. Er is regelmatig contact met het cluster Advies (eenheid Concernstaf), dat zich laagdrempelig opstelt voor de (juridisch) medewerkers van het cluster Vergunningen.

Eenheid Ontwikkeling

Juridisch medewerkers zijn aangesteld binnen het cluster Ruimte (3,7 fte) en het cluster Samenleving (1 fte). Het cluster Ruimte bestaat in haar huidige vorm anderhalf jaar. Er zijn vijftien medewerkers werkzaam. In de toekomst is het de bedoeling dat het cluster fuseert met het cluster Fysiek. De vijftien medewerkers zijn verdeeld in drie teams. Elk team bevat op basis van benodigde expertise een jurist. Privaatrechtelijke vragen blijken vaker naar voren te komen. Hiervoor voorziet het tweedelijnscluster Advies (eenheid Concernstaf) in de benodigde kennis en expertise.

² Pijofa staat voor personeel; informatie; juridische zaken; organisatie; financiën; automatisering.

³ De functieomschrijving voor deze persoon is opgevraagd bij de eenheidsmanager van Publieksdiensten.

Voor vragen over vergunningen kunnen de medewerkers van Ruimte terecht bij het cluster Vergunningen binnen de eenheid Realisatie en beheer. Voor specifieke vragen over RO weet men binnen de gemeentelijke organisatie het cluster Ruimte te vinden. Wanneer externe hulp nodig is in de vorm van een advocaat, wordt de adviesvraag via het cluster Advies uitgezet. Bij planschade daarentegen wordt met instemming van het cluster Advies rechtstreeks advies ingewonnen.

Eenheid Concernstaf

De juridische capaciteit (6,4 fte) binnen deze eenheid is voornamelijk geconcentreerd in een team van zes juristen binnen het cluster Advies. Zij verzorgen onder meer het secretariaat voor de bezwaarschriftencommissie, mediation, het mandaatoverzicht en tweedelijns advies en vraagbaak voor de gehele organisatie. Vier van hen vervullen als vaste consulent (consulentschap), een zichtbare adviesrol bij een eenheid. Voorts is ook binnen het cluster Belastingen een jurist werkzaam.

Tweedelijns juridische verantwoordelijkheid

Naast de eerstelijns verantwoordelijkheid wordt de *tweedelijns verantwoordelijkheid* onderscheiden. Deze is in de organisatie belegd binnen het cluster Advies. De juridische tweedelijnsstaken zijn de verantwoordelijkheid van het juridische team binnen dat cluster. In de literatuur⁴ worden tot concern- of tweedelijns juridische taken gerekend:

- advisering inzake vragen die voor het eerstelijnsniveau te specialistisch zijn, of waarop behoefte is aan een *second opinion*. Het betreft niet advisering inzake juridische vragen die tot het reguliere proces binnen de clusters thuishoren. Die vallen immers onder de integrale managementverantwoordelijkheid.
- signalering van voor de gehele organisatie relevante wijzigingen in wetgeving of jurisprudentie.
- het stellen van kaders, richtlijnen, protocollen etc.
- juridische control: het gevraagd en ongevraagd beoordelen van de juridische kwaliteit die de organisatie realiseert.

Behalve de taken die hiervoor onder het kopje *Concernstaf* werden genoemd, houden de juristen van het cluster Advies ook het mandaatregister, het delegatiebesluit en het organisatiestatuuat bij en vragen ze de clusters periodiek of het mandaat nog in orde is.

Voor clusteroverstijgende zaken weet men in het algemeen het cluster Advies te vinden. Dit geldt met name voor informatie op het gebied van Europees (aanbestedings)recht en privaatrecht. De bekendheid van de centrale juristen is volgens het cluster Advies nog niet helemaal zoals gewenst, momenteel geeft het cluster zichzelf qua bekendheid een 7½. Hierdoor komt het wel eens voor dat er te laat om advies wordt gevraagd.

Om meer zichtbaar te zijn heeft het Juridisch team bij elke eenheid een consulentschap in het leven geroepen. Dit houdt in dat één jurist optreedt als formeel contactpersoon voor een eenheid. De consulenten schuiven ook wel eens aan bij vergaderingen van de eenheid managementteams (EMT's) en inventariseren welke aandachtspunten en risico's men binnen de eenheid mogelijk zou kunnen missen.

Of het inwinnen van advies van de centrale juristen binnen de taakafbakening tussen eerstelijns en tweedelijns valt, is een inschatting die clustermanagers zelf moeten maken. Hier zijn geen richtlijnen of afspraken voor. Indien men binnen een specifiek cluster van mening is dat juridische hulp van buiten de organisatie dient te worden ingeschakeld, is het regel dat dit in eerste instantie via het cluster Advies loopt.

Bezwaarschriftenprocedure

Er speelden de afgelopen jaren niet schrikbarend veel of uitzonderlijke zaken. Een enkele zaak trekt nogal aandacht van de media, bijvoorbeeld die aangaande windturbines. Dit type zaken is meer politiek geladen dan juridisch-technisch erg opvallend. Er is doorgaans ook weinig sprake van termijnoverschrijding en het besef is er dat de Wet dwangsom hierop ook druk uitoefent. Er zijn relatief weinig

rechtszaken, de percentages bezwaren in woz en wwv lagen in 2009 op 1-2% van het totaal aantal beschikkingen en er zijn ongeveer acht zaken voor de rechter gekomen in het geval van woz.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er zelden sprake is van terugkeer van hetzelfde type zaken bij de bezwaarschriftencommissie. Dit geeft aan dat de organisatie leert van de adviezen van de commissie. De zaken die binnen de sociale kamer in een periode van acht jaar voor de Centrale Raad van Beroep zijn gebracht en gegrond zijn verklaard, vallen op de vingers van één hand te tellen. De commissie is positief over de organisatie op het gebied van bezwaren.

Ondanks het feit dat het vergelijken van aantallen bezwaarschriften tussen verschillende gemeenten lastig is vanwege sociaal-demografische, historische en infrastructurele verschillen, hebben de onderzoekers toch een beperkte vergelijking opgesteld om het aantal bezwaarschriften binnen de gemeente Noordoostpolder te spiegelen aan gemeenten van vergelijkbare grootte in inwoneraantal. Deze informatie vindt u hieronder.

Uit een benchmark over bezwaarschriften uit 2007⁵ (uitgevoerd binnen bureau Pro Facto) zijn gegevens beschikbaar over gemiddelden van aantallen bezwaarschriften van 151 gemeenten in Nederland. Hierin zijn de bezwaarschriften van de sociale kamer en de algemene kamer bij elkaar opgeteld en gedeeld door twee om een gemiddeld totaalcijfer voor het aantal bezwaarschriften per gemeente te formuleren.

De onderzoekers hebben de cijfers over bezwaar uit het burgerjaarverslag van 2008 van de gemeente Noordoostpolder gebruikt ter vergelijking met voornoemde benchmark. Over 2008 zou dat voor de gemeente Noordoostpolder het volgende betekenen: In 2008 zijn er 47 algemene bezwaren binnengekomen en 115 sociale bezwaren. Dit is samen 162. Het gemiddelde totaal aantal bezwaren is derhalve $(162/2=)$ 81. Het inwoneraantal van de gemeente Noordoostpolder is ongeveer 46.000.

Uit de benchmark blijkt dat het gemiddeld aantal bezwaren bij gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000 (49 gemeenten) in 64% van de 49 gemeenten tussen de 50 en 150 ligt. De gemeente Noordoostpolder valt met 81 bezwaren gemiddeld zeker niet uit de toon.

Aangezien de benchmark één jaar ouder is dan de gegevens van Noordoostpolder uit 2008 hebben de onderzoekers ook de aantallen bezwaren van twee gemeenten van vergelijkbare grootte opgezocht uit 2008. Hierbij gaat het om het totale aantal sociale en algemene bezwaren. Voor de Noordoostpolder is dit het eerder genoemde aantal van 162. Bij de vergeleken gemeenten Barendrecht en Heerenveen kwamen respectievelijk 231 en 273 bezwaren binnen in 2008. De gemeente Noordoostpolder scoort lager dan deze twee gemeenten van vergelijkbare grootte.

Is er beleid of zijn er richtlijnen op het gebied van juridische kwaliteitszorg?

De organisatie hanteert geen kaders of formele taakafbakening waarvoor de verantwoordelijkheid tussen de eerstelijns- en tweedelijns juridisch medewerkers is terug te voeren. De tweedelijnsstaak 'signalering van eenheidoverstijgende relevante wetswijzigingen of jurisprudentie' wordt niet eenduidig opgepakt. De algemene opvatting die de rekenkamercommissie constateert is dat de clusters primair verantwoordelijk zijn voor het signaleren en oppakken van externe veranderingen die van invloed zijn op de processen binnen het eigen cluster. Organisatiebrede veranderingen komen voor rekening van het cluster Advies. Een voorbeeld van het gebrek aan eenduidige taaktoedeling is de invoering van de Wet dwangsom. Deze externe wijziging in de regelgeving is gesignaleerd door de centrale juristen en ook via een memo gecommuniceerd binnen de organisatie. Binnen de clusters valt echter te beluisteren dat men hier meer van verwacht zou hebben. Thans is het onvoldoende duidelijk in hoeverre de clusters zelf verantwoordelijk zijn voor het anticiperen op de gevolgen van een dergelijke wijziging.

Het ontbreken van duidelijke afspraken over de verdeling van dergelijke verantwoordelijkheden zou deels kunnen worden toegeschreven aan de informele werkwijze die de gemeentelijke organisatie

⁴ Peij, Westerink, Winter, *Juridische kwaliteitszorg: een organisatiekundige handleiding*, 2003, pag. 78,79.

⁵ L.G.W.M. van Campen, *De inrichting van de bezwaarschriftenprocedure*, Rijksuniversiteit Groningen, Scriptie Recht & Bestuur 2007.

kenmerkt. Deze informaliteit leidt er toe dat er enerzijds wel sprake is van open communicatie en korte lijnen, maar anderzijds een meer formele afbakening van taken en verantwoordelijkheden ontbreekt.

Gelet op het heersende gebrek aan eenduidigheid is het voorspelbaar dat de eenheden en clusters ieder voor zich hun keuzes maken en dat dit het ene onderdeel beter afgaat dan het andere.

Zowel binnen de eenheden als tussen de eerstelijns en tweedelijns is meer behoefte aan samenhang. Verdere ontwikkeling van de tweedelijnsstaken zal hierin verbetering brengen. Het implementeren van juridische kwaliteitszorg in het functieprofiel van een nieuwe jurist bij het cluster Advies is de voorwaarde daarvoor. Diens aanstelling is een goede stap op weg er naar toe.

In hoeverre is de juridische kwaliteitszorg ingebed in de gemeentelijke organisatie?

Inbedden van juridische kwaliteitszorg gebeurt door invoeren van de eerder genoemde kwaliteitscyclus: plan-do-act-check. Invoering en bewaking van de kwaliteitscyclus is de kern van wat wordt aangeduid als juridische control. Een bijzonder aspect daarvan is de bevoegdheid om ook ongevraagd te adviseren. Ten aanzien van ongevraagd adviseren zouden de centrale juristen meer zelfbewustzijn aan de dag mogen leggen. Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat de functie van juridisch controller niet en deze functie blijkt ook niet echt geaccepteerd. De controlfunctie is ingebed binnen de werkprocessen door middel van integraal management.

Zoals hierboven vermeld, heeft de organisatie gekozen voor het principe van integrale managementverantwoordelijkheid. Dit is voor de inrichting van een eenduidige controlstructuur een basisprincipe. Het belegt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van juridische aspecten van voorstellen op het niveau van de eenheden en clusters. Wil een organisatie greep krijgen op kwaliteitszorg in de zin van control, dan zijn een heldere structuur en een eenduidige taakafbakening daarvoor echter wel voorwaarden. Wordt daarin niet voorzien dan loopt men het risico dat verantwoordelijkheden tussen wal en schip geraken.

Uit de interviews blijkt dat het besef van deze verantwoordelijkheid bij de leidinggevenden in beginsel aanwezig is. Wat aanvullend verwacht mag worden van de eenheidsoverstijgende advisering vanuit cluster Advies, ligt daarmee echter nog niet vast. Desgevraagd spreken respondenten uiteenlopende verwachtingen uit. Omgekeerd is het ook vanuit het cluster Advies gezien, niet eenduidig welke dienstverlening aan de eenheden die het primair proces vormgeven moet worden geboden. Hier ligt een opgave tot verheldering van de precieze taakafbakening.

Verordeningen worden veelvuldig inhoudelijk aangepast op decentraal niveau. Dus binnen de clusters. De centrale juristen toetsen in beginsel de verordeningen op procedurele aspecten en innerlijke consistentie van wet- en regelgeving. Zij toetsen de materiële inhoud niet. In het protocol voor het aanpassen van verordeningen staat deze centrale toets opgenomen.

Het is niet volledig duidelijk of alle verordeningen wel een juridische toets krijgen via het cluster Advies. De meeste respondenten antwoordden tijdens de interviewronde dat zij de indruk hebben dat dit wel gebeurt. Vanuit het cluster Advies werd echter aangegeven dat niet alle verordeningen langskomen voor een toets. Dit dient wel te gebeuren.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeentelijke organisatie Noordoostpolder zich vergaand in de gewenste richting ontwikkelt. Op het gebied van juridische kwaliteitszorg is recent een zeer belangrijke investering gedaan door binnen het cluster Advies van de eenheid Concernstaf, binnen een nieuw te vervullen formatieplaats, het onderwerp *juridische kwaliteitszorg* onderdeel van het functieprofiel te maken. Dit moet worden gezien als uitloeijsel van de lopende organisatieontwikkeling.

Hieraan wil de rekenkamercommissie toevoegen dat het van belang is om bij organisatiewijzigingen, zoals de eerder genoemde fusering van twee clusters of de mogelijke fusering van twee eenheden, te zorgen voor borging van de eerder bepleite meer samenhangende aanpak van juridische kwaliteitszorg.

Kennis

Inbedding van juridische kwaliteitszorg vereist naast de juridische controltaak ook dat de organisatie voldoende mogelijkheid heeft om kennis op peil te houden. Hierop is geen centrale aansturing. Op decentraal niveau zijn er wel verschillende algemene en persoonlijke ontwikkelplannen. De overdracht van kennis van ervaren of vertrekkende werknemers op nieuwe of jongere werknemers is ook cluster-specifiek geregeld. Het MT is daar overigens alert op. Het is van belang om risico's inzake kwetsbaarheid en vervangbaarheid te voorkomen.

Extern advies

Het inwinnen van specialistische kennis via extern advies, behoeft evenzeer kaderstelling. Dit met name gericht op het behalen van leereffect. Door de uitkomst van externe advisering collectief eigen te maken, wordt voorkomen dat dezelfde vraag meerdere keren wordt uitbesteed. Ook kan kaderstelling bijdragen aan het tegengaan van *shoppen*: het net zolang (extern) inwinnen van juridisch advies totdat het meest welgevallige antwoord binnen komt. Vermeld zij dat niet is geconstateerd dat hiervan binnen de organisatie sprake is.

Een veiligheidsklep om dergelijke risico's te vermijden kan worden gevonden door betrokkenheid van het tweedelijnsniveau verplicht te stellen. Bijvoorbeeld via een richtlijn of protocol, of het beleggen van het budget voor extern advies bij de juridische tweedelijnsafdeling. Dit laatste is binnen de huidige organisatie al het geval.

Gemeente Noordoostpolder hanteert de geprotocolleerde richtlijn dat het inhuren van extern advies altijd via het cluster Advies loopt. Via het cluster Advies wordt in principe de huisadvocaat ingeschakeld, in ieder geval voor de beroepszaken. Het kan zo zijn dat een cluster zelf (in overleg met het cluster Advies) de opdracht offreert in geval van zeer specifieke expertise. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld bij het cluster Ruimte in geval van planschade.

De inschakeling van externe juridische adviseurs gebeurt niet heel vaak. Bij het cluster Ruimte is dat in het verleden tijdelijk met een verhoogde frequentie wel gebeurd in verband met het vertrek van enkele zeer ervaren juristen binnen het cluster. Dat leidde twee tot anderhalf jaar geleden tot een gebrek aan kwaliteit in de uitvoering. In de perceptie van raadsfracties was dit een bevestiging van de veronderstelde gebrekkige juridische kwaliteit, die mede aanleiding was voor dit onderzoek (zie paragraaf 1.1). Het is mogelijk dat hierdoor destijds enkele misstappen zijn gemaakt. Momenteel is dat weer ondervangen.

In meerdere interviews werd aangegeven dat voornoemd tijdelijk tekort aan kennis en ervaring als onprettig werd ervaren. Er kon namelijk niet voldoende kwaliteit worden geleverd, waardoor risico's ontstonden. Tevens werd aangegeven dat dergelijke ontwikkelingen in de toekomst beter in de gaten worden gehouden.

3. Analyse aan de hand van het Groninger model

Analyse belangrijkste juridische aspecten

Aan de hand van 'de geboden voor juridische kwaliteit' volgt hier een algemene analyse van de bevindingen. Waar nodig geven de onderzoekers een nadere specificatie per dienst.

Norm 1: Het handelen wordt uitgevoerd door integer, in voldoende mate aanwezig en kwalitatief goed (toegerust) personeel.

De doorlichting geeft de rekenkamercommissie geen reden te twijfelen aan deze norm. Integendeel. Gegeven de beperkte samenhang in de wijze waarop juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie is uitgewerkt, constateert de rekenkamercommissie een grote mate van loyaliteit. De ambtseed is organisatiebreed ingevoerd, gezamenlijk met een gedragscode.

Juridische deskundigheid is niet over de hele linie aanwezig binnen alle clusters. Waar deze deskundigheid ontbreekt of beperkt beschikbaar is, kan een beroep worden gedaan op de juridisch medewerkers van het cluster Advies bij de eenheid Concernstaf. Indien daar niet kan worden voorzien in de kennisvraag is er een (extern) beroep mogelijk op de huisadvocaat. Het budget voor extern juridisch advies is bij de juridische tweedelijnsafdeling belegd. Uit de interviews kwam naar voren dat in de praktijk (ook) incidenteel geld uit een projectbudget wordt benut voor het inhuren van externe expertise.

Bij het merendeel van de clusters is sprake van opleidingsplannen. De juridisch medewerkers komen over het algemeen voldoende zelfredzaam over en er is geen indruk dat de juridische formatie onvoldoende is. Door de geïnterviewde managers wordt aangegeven dat de werknemers een goede mate van risicobewustzijn hebben.

Norm 2: De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord verkregen kan worden.

De structuur waarin juridische inbreng en ondersteuning plaats heeft wordt onderscheiden naar twee niveaus:

Eerstelijns juridische deskundigheid - Elke dienst beschikt over juridisch medewerkers ten behoeve van de vakmatige, dienstkenmerkende processen.

Tweedelijns juridische deskundigheid - Hieronder valt dienstoverstijgende advisering. De dienstoverstijgende *adviesfunctie* is, zoals eerder vermeld, ondergebracht bij de het cluster Advies van de eenheid Concernstaf. De advisering heeft betrekking op gevallen waarin diensten behoefte hebben aan een tweede opinie, of sprake is van specialistische zaken.

Die laatste betreffen met name privaatrecht en Europees recht. Daartoe beschikt het cluster Advies over zes juristen. Het cluster adviseert eveneens in bestuurlijk-juridische zaken, arbeidsrechtelijke zaken en neemt deel in klachtbehandeling en mediation.

Er is sprake van vaste aanspreekpunten binnen de eenheden. Dit is vormgegeven door middel van juridische consulentschappen vanuit het cluster Advies. Het imago van de centrale juristen is nog wat bleek. Uit de gesprekken kwamen wisselende opmerkingen naar voren, maar het merendeel van de respondenten gaf aan dat de juridische adviseurs wel wat meer op de voorgrond mogen treden en actief mogen meedenken.

Norm 3: De organisatie hanteert werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen.

De werkwijze van de gemeentelijke organisatie is in de regel te typeren als informeel. Dit neemt niet weg dat de werknemers kundig en gemotiveerd zijn en daarnaast ook erg loyaal.

Bij alle eenheden zijn de werkwijzen en besluitvormingsprocessen beschreven, al is niet overal even bekend hoe het zit met de juridische componenten in die beschrijvingen. Over het algemeen wordt gehandeld volgens de voorgeschreven werkwijzen, dit wordt zowel collegiaal als door de clustermanagers getoetst. Door alle respondenten werd aangegeven dat de mandaatbesluiten in orde en actueel zijn.

Dossiervorming vindt momenteel nog plaats op analoge wijze. Dat wil zeggen dat eerst op decentraal niveau dossiervorming plaatsvindt en dat dit daarna naar het centrale archief gaat. Er wordt gewerkt aan de invoering van het centrale documentatiesysteem Verseon. Zodra dit is ingevoerd vindt dossiervorming ook digitaal plaats. Dit omvat dan registratie van post, dossiers, contracten en dergelijke.

De regelgeving wordt door alle geïnterviewde personen aangeduid als actueel en adequaat. Deze is toegankelijk via internet en losbladige boekwerken. Voor de besluitvorming bestaan wel standaarden en checklisten, maar het is niet duidelijk of deze eenduidig worden gehanteerd. Besluitvorming wordt niet bewaakt via een geautomatiseerd systeem, maar bijgehouden door medewerkers zelf.

Het bovenstaande geeft aan dat de werkwijze in de basis voldoende mogelijkheden biedt ter garantie van eenheid en juistheid binnen de organisatie.

Norm 4: Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.

De regelgeving van de gemeente Noordoostpolder is actueel en in overeenstemming met hogere regelgeving. Er zijn protocollen voor het opstellen van verordeningen en het mandaatregister wordt momenteel in het kader van de periodieke actualisatie (minimaal drie keer per jaar) volledig geactualiseerd door een juridisch adviseur van het cluster Advies.

Er zijn standaardbeschikkingen voorhanden binnen de clusters die ook regelmatig worden geactualiseerd. Ook houdt men decentraal op systematische wijze de beslistermijnen bij.

Het aantal bezwaren is niet schrikbarend hoog. Er spelen weinig beroepszaken en de commissie bezwaarschriften is overwegend positief over de organisatie aangaande het lerend vermogen bij bezwaarzaken. Momenteel wordt in een pilot gewerkt met mediation om het aantal bezwaren omlaag te krijgen. Hierover is nog niet geëvalueerd, maar de geluiden zijn positief.

Norm 5: Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.

De bevoegdheden tot het aangaan van een overeenkomst zijn vastgelegd in het mandaatregister. De gemeente hanteert eigen algemene voorwaarden. Ook is er een inkoopregeling en bestaan er standaardformulieren en door het cluster Advies opgestelde standaardcontracten. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of inkoophandelingen op decentraal niveau worden uitgevoerd met voldoende kennis. Het is in ieder geval wel duidelijk dat de Europese aanbestedingsregels worden gehanteerd.

Er zijn protocollen voor het inhuren van externe hulp en er vindt ook controle plaats op uitbesteed werk. Grote projecten en inkoopzaken lopen doorgaans via de inkoopadviseur bij het cluster Advies. Verdere investering in kennis en expertise op het gebied van aanbestedingsrecht wordt wel als wenselijk betiteld. Dit wordt in specifieke gevallen opgevangen door extern advies in te winnen.

De onderzoekers zijn van mening dat het niet nodig is om voor incidentele, specifieke juridische kennis een werknemer aan te stellen. In dit geval is het een prima oplossing om een externe specialist te raadplegen. Het is echter wel belangrijk dat hierbij wordt gelet op het leereffect.

Een punt van aandacht is het contractbeheer. De gemeentelijke organisatie is hier mee bezig, maar de aandacht hiervoor lijkt af en toe wat ondergesneeuwd te raken door andere zaken. Risico's hebben zich in de praktijk niet geconcretiseerd.

Dat betekent niet dat ze wel degelijk aanwezig kunnen zijn. Een systematische en centrale wijze van contractbeheer biedt handvatten om zicht te houden op (termijnen van) contracten en houdt risico's beheersbaar.

Norm 6: Het feitelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.

Door sommige clusters werd aangegeven dat er wellicht wel eens een risico wordt gelopen door feitelijk handelen. De risico's worden echter niet hoog ingeschat. In de praktijk hebben zich geen problemen voorgedaan. Er is een standaardprocedure voor het melden van schade, gerelateerd aan de aansprakelijkheidsverzekering hiervoor. Daarnaast is binnen de gehele organisatie de ambtseed ingevoerd en geldt een gedragscode.

Norm 7: De arbeidsverhoudingen zijn geregeld volgens de daarvoor gestelde regels en kaders.

Er is organisatiebreed sprake van samenhangend personeelsbeleid, waarin geen noemenswaardige juridische risico's aanwijsbaar zijn. Er zijn functieomschrijvingen beschikbaar en de functies zijn alle gewaardeerd. Ook worden functioneringsgesprekken gevoerd en is de formatie van de clusters in kaart gebracht. Daarnaast werd door respondenten te kennen gegeven dat de aanwezige juridische of rechtspositionele kennis beschikbaar bij de afdeling P&O als adequaat en voldoende wordt ervaren.

4. Conclusie

Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies, aanbevelingen en slotoverweging

Hieronder worden de deelvragen, gepresenteerd in paragraaf 1.2, beantwoord. De vragen worden behandeld in de volgorde waarin ze ook in voornoemde paragraaf zijn opgesomd. Hierdoor kan enige herhaling voorkomen van gegevens, aangezien enkele deelvragen elkaar op sommige punten overlappen. De conclusie en eventuele aanbevelingen worden per vraag geformuleerd. In de afsluitende paragraaf wordt een slotoverweging geformuleerd.

4.1 beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

1. Is er beleid of zijn er richtlijnen geformuleerd op het gebied van juridische kwaliteitszorg? Zo ja, welke doelen en uitgangspunten liggen daaraan ten grondslag?

De rekenkamercommissie toetst deze vraag aan norm 3 uit het Groninger model.

Decentraal is begin 2009 binnen het cluster Vergunningen een project juridische kwaliteitszorg opgezet. Hiervoor is gewerkt aan een plan van aanpak. Het project is wegens andere prioriteiten nog niet afgerond. In het licht van de centrale ontwikkeling van dit thema is het de vraag of het decentrale project dient te worden voortgezet. De gemeente Noordoostpolder heeft onlangs namelijk een slag gemaakt om juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie meer gestalte te geven met het aantrekken van een senior jurist bij het team juristen van het cluster Advies. Juridische kwaliteitszorg is nu concreet belegd als één van diens taken. Het was in het verleden ook al de bedoeling om een formatie eenheid te creëren voor juridische kwaliteitszorg, deze functie kreeg men toen echter niet vervuld.

Conclusie deelvraag 1

Deze ontwikkelingen geven aan dat de gemeentelijke organisatie zich terdege bewust is van het belang van juridische kwaliteitszorg. Doordat eenduidig centraal beleid nog ontbreekt, is het nog onvoldoende duidelijk welke juridische taken decentraal uitgevoerd dienen te worden en welke taken door het centrale cluster Advies. Dit uit zich onder meer in de vraag wie ontwikkelingen in landelijke regelgeving in eerste instantie oppakt.

Aanbeveling deelvraag 1

Deze punten zijn bekend binnen de gemeentelijke organisatie en bij voornoemd cluster Advies. De rekenkamercommissie beschouwt deze aandachtspunten als evenzoveel aanbevelingen voor de ontwikkeling van juridische kwaliteitszorg en richtlijnen op dat gebied. De focus ligt hierbij voornamelijk op het op een bepaalde wijze formaliseren van de (juridische) taakafbakening centraal-decentraal. Deze formalisering schept concrete duidelijkheid en staat niet per definitie in de weg aan de informele werkwijze die de organisatie kenmerkt.

2. Hoe is de juridische functie binnen de gemeentelijke organisatie ingericht?

De rekenkamercommissie toetst de vraag aan norm 1 en 2 uit het Groninger model.

- a) *Hoeveel juridisch medewerkers zijn werkzaam bij de gemeente?*

De juridische formatie beslaat inclusief de zes centrale juristen in totaal 19 fte. De organisatie ervaart geen tekort aan juridisch medewerkers. De juridische formatie wordt dan ook als voldoende bestempeld.

b) Over welke expertise beschikken de juridisch medewerkers?

De juridisch medewerkers binnen de eenheden/clusters beschikken over de vakmatige kennis die vereist is om het primaire proces voldoende te kunnen ondersteunen. Bij clusters als *Vergunningen*, *Ruimte* en *Handhaving* zijn wegens omvang en expertise meerdere juristen werkzaam met specifieke kennis van de rechtsgebieden waarbinnen de clusters zich bewegen. Daar waar juridische inzet en expertise slechts incidenteel benodigd is dan wel de omvang van het cluster te klein is, kunnen de centrale juristen voorzien in de ondersteuningsbehoefte.

c) Waar in de organisatie zijn de juridisch medewerkers werkzaam (centraal/decentraal)?

Decentraal, binnen de vakafdelingen in de eenheden/clusters wordt het primair proces ondersteund door de eerstelijns juristen. De juristen met clusteroverstijgende taken, ook wel de tweedelijns juristen, zijn centraal gepositioneerd binnen de eenheid Concernstaf bij het cluster Advies.

d) Hoe is de relatie tussen centrale juridisch medewerkers en decentraal werkzame juridisch medewerkers?

De relatie tussen de centrale juristen en de decentrale juristen is overwegend goed, maar kan beter. Het imago van de centrale juristen kan worden getypeerd als ietwat bleek. Vooral de pro-actieve adviesrol van de centrale juristen kan meer zelfbewust en actiever worden ingezet. Het cluster Advies probeert dit beter vorm te geven door middel van de consulentschappen. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de centrale juristen meer hun stempel mogen drukken op de werkprocessen. Dat wil zeggen dat zij meer ongevraagd adviseren en actief meedenken op decentraal niveau.

Conclusie deelvraag 2d

De centrale juristen zijn qua naam redelijk bekend binnen de organisatie, maar het is nog onvoldoende duidelijk wat zij kunnen betekenen voor hun collegae op decentraal niveau. Het cluster Advies heeft het bleke imago inmiddels onderkend en de bekendheid en de benaderbaarheid van de centrale juristen vergroot door middel van de voornoemde consulentschappen.

Daarnaast is binnen de organisatie aangegeven dat de centrale juristen meer zelfbewust aanwezig mogen zijn en op de voorgrond mogen treden. Die aansporing wordt onderbouwd met een verwijzing naar de vergelijkbare aanpak op het gebied van financiële kwaliteitszorg (control).

Aanbeveling deelvraag 2d

Het verdient aanbeveling dat de centrale juristen hun rol om ongevraagd adviezen te geven meer vorm geven. Dat betekent dat zij zich vaker bewust met de voorkant van de processen bemoeien zonder dat daar een expliciete vraag naar is. Dit is ook bevorderlijk voor de juridische kwaliteit aan de voorkant van het proces. Hierdoor ontstaat meer tijd voor de specialistische juridische adviestaak en krijgt men meer grip op de controlcyclus die deel uitmaakt van juridische kwaliteitszorg.

Als voorbeeld kan hier een vergelijking worden gemaakt met financiële control. Financieel gezien verantwoordt men zich in veel organisaties via begrotingen, rapportages en rekeningen. Tevens is het zo dat financieel controllers zich ongevraagd met het financiële proces kunnen bemoeien om de financiële borging te verzekeren. Ter vergelijking: door ongevraagd bemoeienis te vertonen met de voortgang van het juridisch proces, houden de centrale juristen de organisatie juridisch gezien bij de les.

Dit zou er onder meer toe kunnen leiden dat centrale juristen het juridisch normenkader aanscherpen, signaleren welke juridische kennis op decentraal niveau ontbreekt en deze kennis op centraal niveau verzamelen.

e) *wat is de rol van de raad en het college bij juridische adviezen?*

Er is geen actieve rol van de raad of het college waargenomen in juridische advisering binnen de organisatie. Het is voorstelbaar dat de raad of het college politiek-bestuurlijke standpunten inbrengt of besluiten neemt die van invloed zijn op de juridische processen binnen de organisatie. Opmerkelijke of bezwarende gevolgen daarvan zijn echter niet gebleken.

Juristen en andere vakmensen binnen een gemeentelijke organisatie dienen de juistheid en rechtmatigheid van hun werk voorop te stellen. Zij kunnen rekening houden met politieke wensen van een raad of college, maar niet in die mate dat dit de doelstellingen en de rechtmatigheid van het overheidshandelen in het geding brengt. In een dergelijk geval moeten zij niet bevreesd zijn hun stempel op de uitvoering te drukken. De onderzoekers hebben niet de indruk gekregen dat er een onwenselijke politieke druk lag op het (juridisch) handelen binnen de organisatie.

f) *welke rol speelt de bezwaarschriftcommissie bij de juridische advisering?*

De bezwaarschriftencommissie heeft een sociale en een algemene kamer. Deze beperken zich in essentie tot de inhoud van bezwaarzaken en geven in hun jaarverslag een kwantitatieve weergave van de ervaringen met bezwaar en beroep. Daarin worden soms aanbevelingen aan de organisatie aangereikt ter verbetering.

Een bezwaarschriftencommissie vervult geen actieve adviserende rol binnen de gemeentelijke organisatie. Desalniettemin bieden de adviezen van de commissie een leerfunctie. De mate waarin de gemeentelijke organisatie van deze adviezen leert versterkt de juridische kennis en het juridisch potentieel. Het is aan de gemeentelijke organisatie dit leereffect vorm te geven. Uit het onderzoek komt naar voren dat de sociale kamer de afgelopen acht jaar geen twee zaken om dezelfde reden negatief heeft beoordeeld. De rekenkamercommissie concludeert hieruit dat de gemeente het leereffect goed vorm heeft gegeven.

3. In hoeverre is juridische kwaliteitszorg ingebed in de gemeentelijke organisatie?

De rekenkamercommissie toetst deze vraag aan norm 2 en 3 uit het Groninger model.

a) *Is er een juridisch controller aangesteld?*

b) *Zo ja, heeft de juridisch controller een taak- en/of functieomschrijving?*

De gemeentelijke organisatie is opgezet vanuit het organisatieprincipe van integraal management. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van producten en processen decentraal is belegd en dat ook de controlfunctie binnen de clusters zit. De gemeente heeft geen specifieke juridisch controller.

c) *Is er een juridische doorlichting of audit geweest?*

Recentelijk hebben geen juridische doorlichtingen plaatsgevonden. In 2008 is wel in het kader van een aanzet tot het opzetten van een systeem van kwaliteitszorg een algemene inventarisatie van de stand van zaken gedaan.

d) *Zijn taken/verantwoordelijkheden in relatie tot juridische kwaliteitszorg geëxpliciteerd?*

Zoals reeds vermeld is er nog geen centrale visie op juridische kwaliteitszorg geëxpliciteerd. Er is dan ook geen eenduidige taakstelling op dit gebied. Op decentraal niveau wordt wel gewerkt met werkbepijningen, waarin ook juridische taken worden omschreven die aspecten van kwaliteitszorg in zich bergen. Een verdere concrete uitwerking van juridische kwaliteitszorg is mogelijk gemaakt door de recente aanstelling van een medewerker binnen het cluster Advies, die juridische kwaliteitszorg zal uitzetten binnen de organisatie.

e) *Welke rol heeft juridische kwaliteitszorg in beleidsprocessen en –uitvoering?*

De elementen van (juridische) kwaliteitszorg, plan-do-act-check, hebben hun plaats binnen beleidsprocessen en beleidsuitvoering. Op basis van hun integrale managementverantwoordelijkheid hanteren de decentrale managers allen een systeem van planning en control. Ook koppelen de meeste van de geïnterviewde managers uitkomsten terug om er van te leren. Binnen de eenheid Publieksdiensten heeft men daarvoor een systeem ontwikkeld, *Kwaliteit in Control*. Binnen het cluster Vergunningen heeft men een eigen project juridische kwaliteitszorg opgezet. Zoals eerder vermeld ontbrak deze insteek organisatiebreed, maar wordt daar nu werk van gemaakt door middel van een hernieuwde inzet vanuit het cluster Advies.

f) *Hoe is de juridische kennisfunctie ontwikkeld (vakliteratuur, opleidingsplannen, bijscholing et cetera)?*

Door de bank genomen is er voldoende mogelijkheid en alertheid om de kennis binnen de organisatie op peil te houden. Men is er zowel centraal als decentraal alert op dat kennis behouden blijft, ondanks verjonging van de organisatie. Daarnaast kennen de clusters persoonlijke en algemene ontwikkelplannen voor de medewerkers. Ook is er de beschikbaarheid van juridische literatuur. Het bijhouden van literatuur en jurisprudentie is onderdeel van de integrale managementverantwoordelijkheid.

g) *Hoe vaak worden externe juridisch adviseurs ingeschakeld?*

h) *Zijn er protocollen en/of richtlijnen voor het inschakelen van externe juridisch adviseurs?*

De inschakeling van externe juridische adviseurs vindt op beperkte en geprotocolleerde wijze plaats. Het inhuren van extern advies loopt in beginsel altijd via het cluster Advies. Een budget voor het inhuren van externe expertise is ook belegd bij dit cluster. In een enkel geval vindt, in overleg met voornoemd cluster, een offerteaanvraag rechtstreeks vanuit een cluster plaats.

Conclusie deelvraag 3

De rekenkamercommissie concludeert dat het bewustzijn ten aanzien van het belang van juridische kwaliteitszorg positief is. De decentrale activiteiten getuigen van aanwezige motivatie en inzet op het gebied van (juridische) kwaliteit. De organisatie zet dat om in daadwerkelijke stappen. Meest recent is de aanstelling van een ervaren jurist bij het cluster Advies die juridische kwaliteitszorg expliciet als onderdeel van zijn functie benoemd heeft gekregen.

Aanbeveling deelvraag 3

De commissie beveelt aan dat daadwerkelijk een aanvang wordt gemaakt met juridische kwaliteitszorg binnen de organisatie en dat bij de (agendering van) werkzaamheden de aandachtspunten en prioriteiten uit dit onderzoeksrapport worden benut. Het rapport kan daarnaast dienen als nulmeting en basis voor periodieke toetsing van juridische kwaliteit binnen de organisatie in het kader van juridische kwaliteitszorg.

4. Wat kan worden gezegd over de juridische houdbaarheid van de bestuurlijke besluitvorming?

De rekenkamercommissie toetst de vraag aan norm 4, 5, 6 en 7 uit het Groninger model.

Uit de ervaringen met aantallen bezwaar- en beroepsprocedures kan worden geconcludeerd dat de houdbaarheid van de bestuurlijke besluitvorming geen aanleiding geeft tot het plaatsen van kanttekeningen. Ook in vergelijking met een benchmark bezwaarschriften uit 2007 en bezwaarcijfers van vergelijkbare gemeenten is er geen sprake van sterke afwijkingen bij de gemeente Noordoostpolder.

Voor individuele bestuurders geldt het belang zich bewust te zijn van de impact van hun handelingen en uitspraken. Met name vanwege de juridische consequenties van gesprekken met externen en het risico op ongewenste binding (al dan niet vermeende toezeggingen; miskennen van de pre-contractuele fa-

se). De politieke bestuurders van de gemeente Noordoostpolder uit de periode 2006-2010 waren zich hiervan bewust. Bij onderhandelingen is er altijd een ambtenaar aanwezig die een bestuurder ondersteunt bij de onderhavige materie.

5. Worden juridische risico's voorafgaand aan besluitvorming geïnventariseerd?

De rekenkamercommissie toetst de vraag aan norm 3 uit het Groninger model.

a) *Is er sprake van systematische legal audits?*

Er zijn zoals hierboven reeds vermeld, in het nabije verleden geen legal audits uitgevoerd binnen de organisatie.

b) *Worden de juridische risico's van werkprocessen onderzocht?*

Binnen de organisatie wordt gewerkt met werk- en procesbeschrijvingen en checklisten. In deze documenten worden meerdere kwaliteitsaspecten onderkend, waaronder ook juridische. Specifiek onderzoek naar juridische risico's zoals het onderhavige onderzoek is organisatiebreed nog niet eerder gedaan. Juridische kwaliteitszorg heeft aandacht en richt zich op het besef dat aan de voorkant van het proces aan risico's dient te worden gewerkt met het oog op besparing van tijd en geld en het voorkomen van reparatiewerk achteraf.

Conclusie deelvragen 5a en 5b

Ondanks het feit dat men binnen de organisatie het belang van juridische kwaliteit wel onderkent, getuige de praktische uitwerking in documenten, is er geen sprake van periodieke legal audits of specifiek juridisch onderzoek.

Aanbeveling deelvragen 5a en 5b

De rekenkamercommissie beveelt aan, op basis van de nulmeting uit dit rapport en in combinatie met de hernieuwde inzet op juridische kwaliteitszorg, hieraan periodiek invulling te geven. Deze aanbeveling sluit aan bij de aanbeveling van deelvraag 3.

c) *Welke instrumenten voor juridische terugkoppeling worden gehanteerd (evaluatie bezwaar- en beroepsprocedures; tevredenheidsonderzoeken; klachtprocedures; analyse schadevergoedingsprocedures)?*

In het algemeen is men bezig met verbetering van kwaliteit. Dit vindt plaats onder het Project Andere Overheid. Binnen de eenheid Publiekszaken is men bezig met het eerder genoemde *Kwaliteit in Control* en bij het cluster Vergunningen heeft men het interne project JKZ opgezet. Dit is wel een soort van control waarin men terugkoppeling hanteert. Informatie over systematische juridische terugkoppeling uit bezwaar- en beroepsprocedures, tevredenheidsonderzoeken en klachtprocedures is niet bekend.

Aanbeveling contractbeheer

In aanvulling op de deelvragen en aansluitend op het geschrevene over contractbeheer onder norm 5 in hoofdstuk 3, wijst de rekenkamercommissie er op dat zij in het verleden meermaals (in drie rapporten) de aandacht heeft gevestigd op contractbeheer.

Zij beveelt aan, ook gezien de constatering in dit rapport, dat de gemeente meer voortvarendheid betracht en meer serieuze aandacht besteedt aan de implementatie van contractbeheer en contractmanagement. Voor verdere toelichting op deze aanbeveling verwijst de commissie naar *bijlage I* bij dit rapport.

4.2 Slotoverweging

In het licht van een juridiserende samenleving en vanuit de zorg van verschillende raadsfracties in de gemeente Noordoostpolder over de uitkomst van juridische procedures heeft de rekenkamercommissie Noordoostpolder een onderzoek uitgevoerd naar juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente.

De zorg van de raadsfracties ontstond uit enkele negatieve incidenten van juridische aard, waarbij de gemeente voor haar burgers zichtbaar was betrokken. Dergelijke incidenten kunnen een aanleiding vormen om te kijken naar de juridische kwaliteit van de gemeentelijke organisatie, maar zijn op zichzelf geen reden om terstond aan te nemen dat de juridische kwaliteit van de gemeente niet in orde is.

Op basis van het rapport kan geconcludeerd worden dat het over het algemeen goed gesteld is met de juridische kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie. Een eerste constatering daarbij is dat de gemeente het onderwerp juridische kwaliteitszorg, voorafgaand aan de start van dit onderzoek, reeds als actief punt van aandacht heeft opgenomen in het takenpakket van de centrale juridische adviseurs in de organisatie. Met andere woorden: men is reeds bezig om juridische kwaliteitszorg meer vorm te geven.

Desalniettemin levert het onderzoek punten van aandacht op. Deze punten, in paragraaf 4.1 geformuleerd als aanbevelingen, wil de rekenkamercommissie nadrukkelijk agenderen ten behoeve van de voorgenomen verdere uitbouw en vormgeving van juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie.

De rekenkamercommissie vertrouwt er op dat het aanreiken van de aanbevelingen en het rapport in haar geheel een stuwende kracht vormen voor het verbeteren van juridische kwaliteit en juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente Noordoostpolder.

Bijlage I

Reactie college

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

De heer G. Hagelstein

postbus 155

8300 AD EMMELOORD

| Uw brief van | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Datum |
|---|------------|-------------------------------|------------------|
| 6 juli 2010 | | 2010015361-ADV-u | 7 september 2010 |
| Onderwerp | Bijlagen | Inlichtingen | |
| bestuurlijk hoor en wederhoor Onderzoek Juridische Kwaliteits- zorg | geen | dhr. W. Rood, (0527) 63 33 38 | |

Geachte heer Hagelstein,

Op 6 juli 2010 jl. heeft u ons per mail het concepteindrapport "Juridische kwaliteit gewogen, een onderzoek naar de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Noordoostpolder", aangeboden. In het kader van bestuurlijk wederhoor verzoekt u ons een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Hierbij doen wij u onze reactie toekomen.

Wij hebben met waardering kennisgenomen van het concepteindrapport. Wij onderschrijven de conclusies en aanbevelingen in zijn algemeenheid. Medio april 2010 is in het kader van het ambtelijk wederhoor reeds gereageerd naar de rekenkamercommissie naar aanleiding van concepten van de eerste drie hoofdstukken.

Hieronder reageren wij op de afzonderlijke aanbevelingen. Wij nemen hierbij de formulering van de aanbevelingen, zoals deze in de samenvatting van het rapport is weergegeven, als uitgangspunt.

1. Aanbeveling: "duidelijkheid scheppen in de taakafbakening tussen centrale en decentrale juridische taken. Voorkomen dat zaken in het midden blijven liggen".
Reactie: wij zullen afspraken maken aan de hand waarvan eenduidig kan worden bepaald welke juridische taken centraal dan wel decentraal kunnen worden opgepakt.

2. Aanbeveling: "de centrale juristen drukken meer hun stempel op de juridische processen. Dit betekent dat ze proactief optreden en meer bemoeienis tonen aan de voorkant van de processen".
Reactie: dit punt is reeds onderkend en een verbetering is ingezet in die zin dat bekendheid en benaderbaarheid van de centrale juristen wordt verbeterd door consulentschappen. Deze positie kan overigens verder worden uitgebouwd. Verder zal in een op te stellen plan van aanpak aandacht worden besteed aan de borging van de betrokkenheid van de centrale juristen in alle fasen van de daarvoor in aanmerking komende besluitvormingsprocessen.
3. Aanbeveling: "het uitzetten van juridische kwaliteitszorg dient daadwerkelijk geconcretiseerd te worden binnen de organisatie. Een onderdeel hiervan is om intern op systematische wijze legal audits uit te voeren".
Reactie: inmiddels is in de organisatie een aantal deelprojecten juridische kwaliteitszorg opgestart. Tevens is voorzien in extra juridische capaciteit bij het cluster Advies. Thans kan een aanvang worden gemaakt met het formuleren van een organisatiebrede visie op juridische kwaliteitszorg op basis waarvan de juridische kwaliteitszorg verder in de organisatie kan worden doorgevoerd. Uw rapport zal hiervoor mede als basis c.q. nulmeting worden gebruikt.
4. Aanbeveling: "de gemeente betracht meer voortvarendheid bij het implementeren van een systeem van contractbeheer. Deze aanbeveling vloeit voort uit de onderhavige constateringen en aanbevelingen uit eerdere rapporten van de rekenkamercommissie".
Reactie: contractbeheer heeft onze nadrukkelijke aandacht. Inmiddels is een organisatiebrede visie op contractmanagement vastgesteld. Daarnaast loopt thans een inkooptraject voor een applicatie ten behoeve van registratie en beheer van contracten.

Wij zijn verheugd met uw constatering dat de juridische kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie over het algemeen goed kan worden genoemd.

Wij danken u voor het onderzoek en zullen ons voordeel doen met de uitkomsten van het onderzoek. Uw rapport is voor ons een heldere richtsnoer voor de verdere uitbouw en vormgeving van de juridische kwaliteitszorg in de gemeentelijke organisatie.

Wij wachten het oordeel van de raad over het definitieve rapport van uw commissie verder af.

Ten behoeve van de implementatie van de juridische kwaliteitszorg in de gemeentelijke organisatie zullen wij een plan van aanpak opstellen. Over dit plan en de uitvoering ervan zullen wij de raad informeren.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage II

Aanbeveling contractmanagement

1. In april 2006 voltooide de rekenkamercommissie zijn tweede onderzoek "Het inkoopbeleid in Noord-oostpolder doorgelicht".

Één van de aanbevelingen was om contractmanagement in te voeren.

2. In juni 2008 concludeerde de rekenkamercommissie in het zesde rapport "De onderzoeker onderzocht":

Contractmanagement wordt ingevoerd. Planning gereed medio 2008. Vanaf dat moment zijn er ook financiële middelen beschikbaar om een contractmanager/beheerder aan te stellen.

3. In het negende rapport van de rekenkamercommissie "Emmeloord Centrum centraal" van augustus 2009 werd geconstateerd dat behalve de SOK (Samenwerkingsovereenkomst) met bijlagen geen centrale registratie van de stand van zaken ten aanzien van de contracten was aangetroffen.

Eén van de aanbevelingen luidde dan ook:

Behalve actualiseren van het samenwerkingscontract, ook het contractbeheer vorm geven.

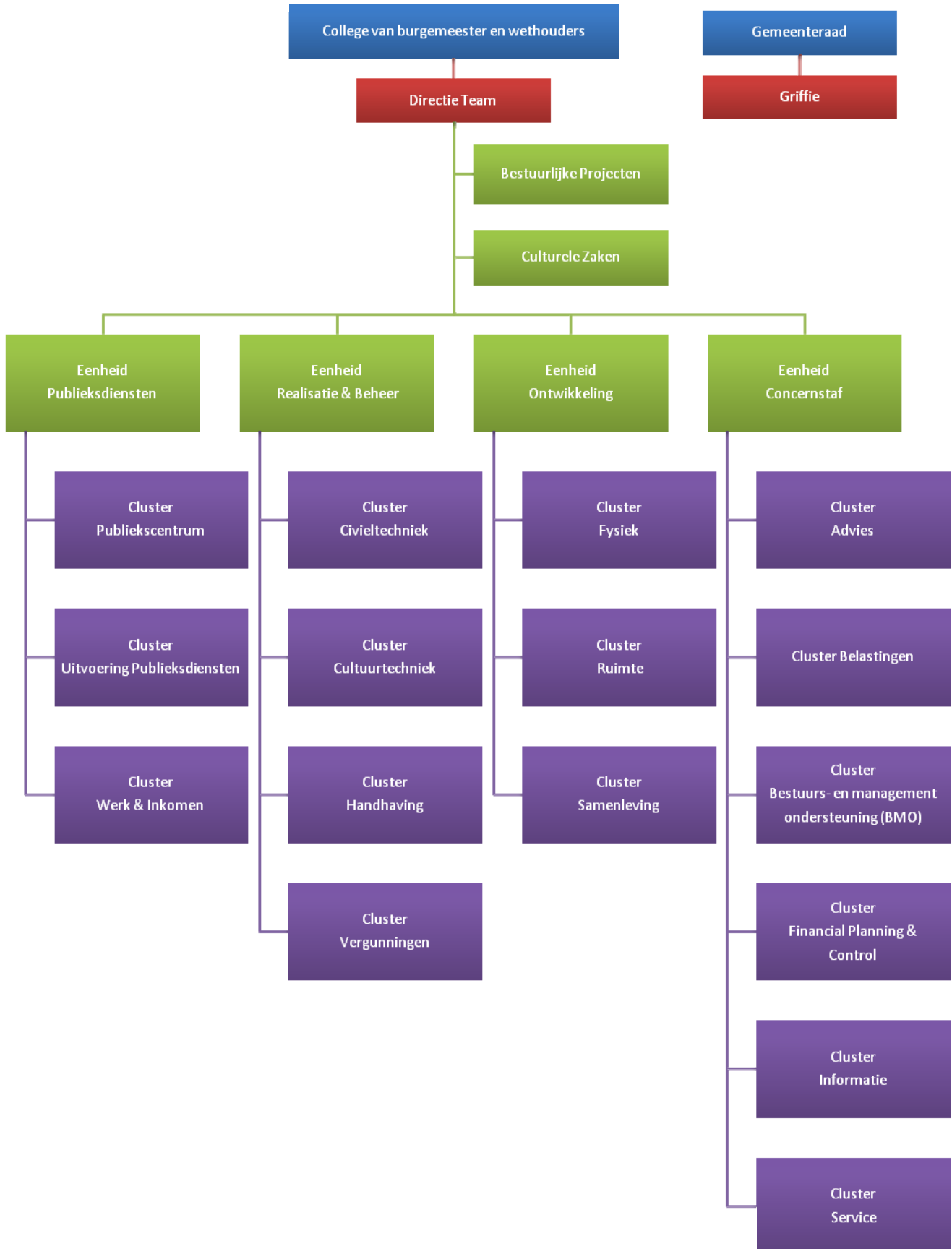
4. Nu, in 2010, wordt in dit onderzoek naar de juridische kwaliteitszorg voor de vierde keer door de rekenkamercommissie de aandacht gevestigd op het belang van contractbeheer. Gesignaleerd wordt dat de gemeentelijke organisatie er mee bezig is, maar dat de aandacht hiervoor af en toe wat ondergesneeuwd lijkt te raken door andere zaken.

Hoewel risico's zich in de praktijk nog niet hebben geconcretiseerd, betekent dit niet dat ze wel degelijk aanwezig kunnen zijn.

Een systematische en centrale wijze van contractbeheer geeft handvatten om zicht te houden op (termijnen van) contracten en houdt risico's beheersbaar.

Bijlage III

Organogram gemeente Noordoostpolder per 1 juli 2009



Bijlage IV

Itemlijst interviews

Juridische Kwaliteitszorg

1. *Personeel*
 - aantal fte
 - opleiding
 - registratie werkzaamheden
 - bezwaarschriften/beroep
 - kwaliteit dienstverlening
 - opleidingsplan
 - risicobewustzijn: moment juridisch advies

2. *Structuur*
 - plaats juridische functie
 - wijze van inschakeling (afroep, standaard vooraf etc)
 - aanspreekpunt juridische vragen
 - imago juridische medewerkers
 - advisering door concern/stafjuristen (werkwijze, frequentie, afspraken)
 - imago stafjuristen
 - externe juristen

3. *Werkwijze*
 - beschrijving; procesbeschrijvingen;
 - controle op werkwijze
 - actualiteit beschrijvingen
 - kwaliteit regelgeving
 - beschikbaarheid regelgeving
 - checklists; standaardbrieven
 - abonnementen etc
 - bevoegdheidsuitoefening; mandaten

4. *Publiekrechtelijk handelen*
 - verordeningen/beleidsregels
 - relatie met hogere regelingen
 - actualiteit regelgeving
 - handhavingsbeleid; procedures
 - actualiteit mandaatsbesluit
 - mandatering aan externen
 - Awb-conform handelen
 - bewaking beslistermijnen
 - bekendmaking besluiten
 - rechtsmiddelverwijzing

5. *Privaatrechtelijk handelen*
 - overeenkomsten

- bevoegdheid./mandaat
- modellen
- onderhandelingen
- deskundigheid
- aanbestedingsregels
- interne richtlijnen/kaders voor privaatrechtelijk handelen
- toezicht op uitvoering uitbesteed werk
- contractbeheer (centraal/decentraal)
- algemene voorwaarden

6. *Feitelijk handelen*

- schade/schadebeheer/procedures voor melden
- aansprakelijkheidsverzekering
- verantwoordelijkheid voor verzekeringen/juridische inbreng
- protocol integriteit

7. *Arbeidsverhoudingen*

- personeelsbeleid
- beloningssystematiek
- sancties
- ziektepercentage
- functieomschrijvingen
- functioneringsgesprekken/leidraad
- dossiervorming
- rechtspositionele kennis