

Gemeente Nieuwkoop

Quickscan Juridische Kwaliteitszorg

BMC Onderzoek
Quickscan in opdracht van de Rekenkamer Nieuwkoop
mei 2012

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	1
1.1 Aanleiding voor de Quickscan Juridische Kwaliteitszorg	1
1.2 Doel van het onderzoek	1
1.3 Vraagstelling	1
1.4 Aanpak	2
1.5 Normenkader	2
1.6 Onderzoeksmethode	2
1.7 Bevindingenrapportage en bestuurlijke reactie	3
2. BEVINDINGEN	4
2.2 Inrichting van de werkprocessen	8
2.3 Organisatiebrede regelingen en voorzieningen	8
2.4 Juridische procedures (bezwaar, beroep, klachten, schadeclaims)	9
2.5 Juridische risico's	12
2.6 Activiteiten om de juridische kwaliteit te verbeteren	12
2.7 Analyse van beschikkingen	13
3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	17
3.1 Conclusies	17
3.2 Aanbevelingen	18
BIJLAGE 1 - NORMENKADER	19

1. Inleiding

In het Onderzoeksprogramma 2012 is opgenomen dat dit jaar een quickscan onderzoek zal worden uitgevoerd naar de kwaliteit van de juridische functie.

In het programma is ook opgenomen wat het doel is van de quickscan, de vraagstelling, het normenkader, de aanpak, de onderzoeksmethode, de tijdsplanning en het onderzoeksproces.

Vooraf heeft hierover met de klankbordgroep uit de gemeenteraad afstemming plaatsgevonden. Tevens heeft de directeur van de Rekenkamer ter voorbereiding van de onderzoeksopzet een intakegesprek gevoerd met de betreffende ambtelijk manager en met de juridisch controller, om een zo goed mogelijke aansluiting te maken van het onderzoek op het plan om meer inhoud te geven aan juridische kwaliteitszorg¹.

Het Onderzoeksprogramma 2012 is in november 2011 ter kennis gebracht van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De onderzoeksopzet is in februari 2012 toegezonden.

1.1 Aanleiding voor de Quickscan Juridische Kwaliteitszorg

In onze rechtsstaat is voor de overheid het legaliteitsbeginsel een belangrijk uitgangspunt bij het nemen van beslissingen. Dit houdt in dat de burger ervan mag uitgaan dat ieder besluit gebaseerd is op een wet of verordening. Daarnaast moet de overheid voldoen aan de eisen die in de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen over de wijze waarop een besluit wordt genomen en hoe deze wordt gemotiveerd en bekendgemaakt.

Om te waarborgen dat de juridische kwaliteit in orde is, is kennis nodig van wet- en regelgeving en gelden er interne afspraken hoe te handelen.

De overheid dient er verder naar te streven binnen de juridische kaders zo klantvriendelijk mogelijk te handelen. Dat betekent dat het accent ligt op oplossingsgericht (en niet proceduregericht) werken. Daarbij worden door gemeenten goede ervaringen opgedaan met het toepassen van mediationvaardigheden, in zowel de primaire als in de eventuele bezwaarfase van aanvragen.

1.2 Doel van het onderzoek

Met de Quickscan Juridische Kwaliteitszorg komt in beeld hoe de juridische kwaliteit van de gemeentelijke organisatie is, met inbegrip van werkwijzen, producten en diensten en ook het feitelijk handelen van de gemeente. Op basis van de bevindingen worden aanbevelingen gedaan voor verbetering.

1.3 Vraagstelling

De volgende vragen zijn bij het onderzoek leidend:

- Voldoet de organisatie van de juridische functie aan de algemeen geldende eisen?
- Zijn de werkprocessen zo ingericht dat daarmee juridische risico's zoveel mogelijk worden voorkomen en een zo goed mogelijk besluitvormingsproces tot stand komt?

¹ In januari 2012 verscheen de Startnotitie Juridische Kwaliteitszorg, die op 28 februari 2012 door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld en via de lijst ingekomen stukken op 26 april 2012 ter kennis is gebracht van de gemeenteraad.

- Wordt gebruikgemaakt van organisatiebrede regelingen en voorzieningen om de juridische kwaliteit te borgen?
- Zijn procedures voor de afhandeling van klachten, bezwaren en bij beroepszaken zo klantvriendelijk mogelijk ingericht?

1.4 Aanpak

Aan de hand van een beproefd normenkader is onderzoek gedaan naar de wijze waarop de juridische functie is georganiseerd en of deze voldoet aan algemeen geldende normen. Hierbij gaat het onder andere om de aanwezige juridische kennis. Tevens is beoordeeld of de werkprocessen zodanig zijn ingericht dat deze kennis ook op tijd wordt ingezet. Daarnaast is een belangrijk aspect of de regelingen waarvan geacht wordt dat de gemeente deze hanteert, goed toegankelijk en up-to-date zijn en ook daadwerkelijk worden toegepast. Ook is nagegaan hoe de gemeente klachten en bezwaarschriften behandelt.

Tenslotte zijn documenten van de meest voorkomende juridische producten geanalyseerd en beoordeeld op een aantal punten. Deze producten zijn desgevraagd verstrekt door de betreffende afdelingen en daarnaast a-select getrokken uit het postregistratiesysteem.

1.5 Normenkader

Voor het onderzoek naar de inrichting van de juridische functie is een normenkader gehanteerd, dat bestaat uit de volgende onderdelen:

- I Organisatie van de juridische functie.
- II Inrichting van de werkprocessen.
- III Juridische procedures (bezwaar, beroep, klachten, schadeclaims).
- IV Juridische risico's.

Een uitgebreide beschrijving van het normenkader is opgenomen als bijlage 1.

De beoordeling van de producten heeft plaatsgevonden op de volgende formeel-juridische aspecten:

- besluit;
- motivering;
- volledigheid;
- taalgebruik.

De beoordeling van de inhoudelijke juistheid van de genomen besluiten valt buiten dit onderzoek.

1.6 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd met gebruikmaking van de volgende methoden:

Deskresearch

Bij de juridisch controller zijn de relevante documenten opgevraagd en bestudeerd. Hierbij is gekozen voor een doorsnee van de meest voorkomende juridische producten. Het betreft:

- APV-vergunning;
- Omgevingsvergunning;
- Verkeersbesluit;
- Subsidiebesluit;
- Gehandicaptenparkeert.

Interviews

Aan de hand van een vragenlijst is een (groeps)interview afgenomen van een aantal medewerkers en van een aantal team- en afdelingsmanagers. Van die leidinggevenden die niet aan het interview konden deelnemen, is een schriftelijke reactie ontvangen. Daarnaast is

gesproken met de juridisch controller en de afdelingsmanager Bedrijfsondersteuning, de burgemeester en de gemeentesecretaris.

Een zitting van de bezwaarschriftencommissie is bijgewoond en er heeft een gesprek plaatsgevonden met beide voorzitters.

Voorafgaand aan de interviews is een interviewprotocol opgesteld met de gespreksonderwerpen en een toelichting op het doel van het onderzoek, dat aan de geïnterviewden ter informatie is toegezonden.

1.7 Bevindingenrapportage en bestuurlijke reactie

Op 7 mei 2012 is aan de juridisch controller en de afdelingsmanager de feitenrapportage verstrekt en toegelicht voor een controle op juistheid.

Op 11 mei 2012 is het rapport aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie. Ook zijn de voorzitters van de bezwaarschriftencommissie geïnformeerd.

2. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat:

- de rapportage van feitelijke bevindingen van de inrichting van de juridische functie op basis van de schriftelijk en mondeling verkregen informatie. Hiervoor volgen wij de indeling van het normenkader;
- de analyse van de ter beschikking gestelde juridische producten. De formeel-juridische aspecten waarop de producten zijn beoordeeld, zijn beschreven.

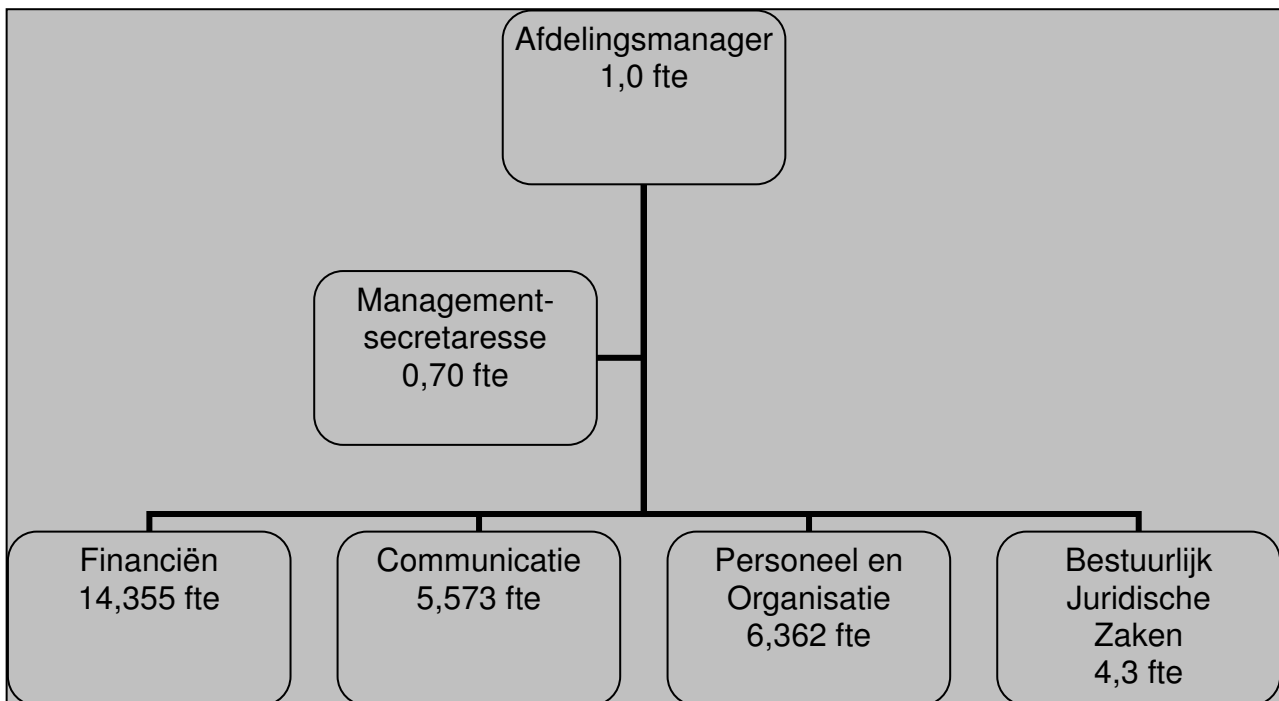
2.1 Organisatie van de juridische functie

Team BJZ

De juridische controlfunctie is een onderdeel van de afdeling Bedrijfsondersteuning. Bij deze afdeling zijn de middelenfuncties van de organisatie in vier teams ondergebracht, te weten:

- financiën
- personeel & organisatie
- communicatie
- bestuurlijke en juridische zaken (BJZ)

Per 1 januari 2012 is het organogram van de afdeling als volgt:



De juridische controlfunctie behoort tot de taak van de teamleider BJZ². Het team BJZ verzorgt zowel ondersteunende advies- en controletaken op juridisch terrein voor de hele organisatie en voor het bestuur als enkele beleidsadviserende taken voor de afdeling Vergunningen, Voorzieningen & Handhaving (VVH).

² De taakomschrijving is opgenomen in artikel 21 van het Organisatiebesluit gemeente Nieuwkoop 2011.

Tot de ondersteunende juridische advies- en controletaken behoren:

- verzorgen van de procedurele en administratieve afhandeling van bezwaarschriften, waaronder het voeren van het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie;
- wekelijks uitvoeren van de juridische control-toets op collegeadviezen;
- bijhouden van centrale registers, zoals verordeningen, mandaatbesluiten;
- ondersteunen van afdelingen/teams in juridische procedures dan wel zelf voeren van verweer in juridische procedures;
- invullen van de interne klachtenregeling;
- desgevraagd adviseren in complexe juridische vraagstukken;
- adviseren over algemene regelgeving van de gemeente;
- geven van opdrachten aan de huisadvocaat van de gemeente;
- opstellen en aanpassen van verordeningen.

In april 2012 is ingevoerd dat de medewerkers van BJZ ieder accounthouder zijn voor één of meer afdelingen/teams. Doel daarvan is te bewerkstelligen dat BJZ in een vroeg(er) stadium van beleidsvoorbereiding en -uitvoering wordt betrokken bij juridische vraagstukken.

Van 30 januari 2012 is de Startnotitie Juridische Kwaliteitszorg, die is opgesteld om de juridische kwaliteit van de gemeentelijke producten en diensten te kunnen garanderen. De notitie constateert dat thans juridische kwaliteitszorg nog niet is ingebed in de organisatie. Om hierin verbetering aan te brengen is een duidelijk beeld vereist van de huidige kwaliteit van de juridische functie en risico's.

Juridische formatie

Een belangrijk element van juridische kwaliteitszorg is de aanwezigheid van voldoende juridische formatie. Waar deze formatie zich bevindt is afhankelijk van de organisatorische keuzes die zijn gemaakt. Wij onderscheiden hierbij twee hoofdmodellen, het centrale en het decentrale model. In het *centrale model* is de juridische formatie centraal in de organisatie gepositioneerd. Binnen de afdelingen bevindt zich dan geen speciale juridische formatie. Dit is meestal het geval bij kleinere gemeenten.

In het *decentrale model* is de juridische formatie zodanig aanwezig binnen de afdelingen, dat er sprake is van een eerstelijnsvoorziening. Juridische medewerkers die in de eerste lijn functioneren dragen zorg en verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van producten en diensten in het primaire besluitvormingsproces binnen hun afdeling/team. Medewerkers van de afdeling/het team kunnen voor juridische vragen die zich bij de uitvoering voordoen, bij hen terecht. Voor de meer specialistische juridische vragen, die binnen de afdelingen zelf niet goed zijn te beantwoorden, bestaat een tweedelijnsvoorziening op centraal niveau. Deze tweedelijnsjuristen zijn belast met de juridische advisering aan de afdelingen/teams, de directie en het bestuur. Behalve de uitvoering van de juridische controletaak, de medewerking aan meer organisatiebrede juridische en complexe vraagstukken en het signaleren van relevante nieuwe wetgeving, vindt daar ook de afweging plaats of externe expertise, bijvoorbeeld van een advocatenkantoor, aanvullend zal worden ingezet.

Voor beide modellen geldt, dat van medewerkers binnen de organisatie een algemene juridische basiskennis wordt verwacht. Het is belangrijk dat medewerkers beschikken over een 'juridische antenne' om tijdig relevante juridische aspecten te kunnen onderkennen.

De gemeentelijke organisatie van Nieuwkoop heeft kenmerken van beide modellen. Er is een centrale juridische functie bij het team BJZ en daarnaast maakt een bestuursjurist deel uit van de formatie van het team Vergunningen, van de afdeling VVH. Deze situatie heeft deels zijn

oorsprong in de wijze van organisatie van de juridische functie in de voormalige gemeenten, voor de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2007, waar sprake was van een bescheiden juridische formatie op centraal niveau. Deels is de huidige situatie al werkende weg ontstaan. Doordat er in de praktijk dermate veel juridische kennis werd gevraagd bij het team Vergunningen, heeft de teamleider enkele jaren geleden een jurist opgenomen in de formatie. Naast BJZ functioneert deze bestuursjurist in de praktijk als eerste- en tweedelijnsvoorziening voor de eigen afdeling ook als tweedelijnsvoorziening voor medewerkers van andere afdelingen.

Tenslotte speelt de omvang van de gemeentelijke organisatie een rol. Er zijn in de praktijk te weinig ingewikkelde juridische vragen dat er een tekort wordt ervaren en een volledige eerstelijnsvoorziening met juristen binnen de afdelingen/teams moet worden opgebouwd. Team BJZ functioneert in de praktijk zowel als eerstelijns- en als tweedelijnsvoorziening. Voor de dienstverlening aan de afdelingen is binnen het team een taakverdeling gemaakt met de instelling van accounthouders voor een of twee afdelingen. Door recente afname van de formatie en de toegenomen aandacht voor juridische kwaliteit, staat de juridische functie wel onder druk. Aanvullend op de functie van het team BJZ wordt door de afdelingen/teams externe expertise ingezet via de huisadvocaat van de gemeente. Deze inzet loopt in de regel via het team BJZ, behalve als het naar het oordeel van de afdeling/het team zeer specialistische vragen betreft, waarvoor een eigen (project)budget beschikbaar is.

Afwijkend van het zuivere centrale model is verder dat het team BJZ thans nog juridische uitvoeringswerkzaamheden verricht voor een enkel(e) afdeling/team. Daarnaast is bij dit team rampenbestrijding, coördinatie gemeenschappelijke regelingen, afhandeling bezwaarschriften belastingen, aansprakelijkheidsstellingen en privaatrechtelijke aangelegenheden ondergebracht.

Het merendeel van de medewerkers en managers waarmee is gesproken of die een vragenformulier hebben ingevuld, achten de huidige juridische formatie voldoende voor de huidige praktijk. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat het team BJZ voldoende tijd beschikbaar heeft om van advies te dienen. Niet voor iedere medewerker is duidelijk waar zich in de organisatie de eerste- en tweedelijnsvoorziening bevindt.

Voor handhavingzaken is de huidige formatie onvoldoende om alle belangrijke overtredingen te kunnen aanpakken. Dit vindt onder andere zijn oorzaak in een inkrimping van de formatie vanwege bezuinigingen. Er wordt door het team daarom gewerkt volgens het concept van risicogestuurd(e) toezicht en handhaving.

Team BJZ ervaart dat vaak in een te laat stadium de aanwezige juridische expertise wordt ingeschakeld. De wens is dat dit gebeurt in een stadium dat opties nog open zijn en keuzes nog gemaakt kunnen worden. Het team ontwikkelt daarom zijn adviesvaardigheden om meer in het primaire proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering een bijdrage te leveren.

Juridische kennis

Idealiter is de juridische kennis binnen een gemeentelijke organisatie zodanig georganiseerd dat er in totaliteit sprake is van een goed kennisniveau en vaardigheden op een goed niveau worden beheerst. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar drie niveaus:

- juridische basiskennis op het niveau van de individuele medewerker;
- specialistische kennis van de verschillende beleidsterreinen bij eerstelijns juridische medewerkers binnen de verschillende afdelingen/teams;
- algemene gemeentebrede juridische kennis bij tweedelijnsjuristen.

De medewerkers beschikken naast juridische inhoudelijke kennis en vaardigheden, tevens over procesmatige en adviesvaardigheden.

Om de aanwezige kennis te onderhouden en te verdiepen bestaan verschillende mogelijkheden, als het volgen van externe en interne opleidingen en trainingen, het delen van ervaringen en

kennis via een juridisch vakberaad waarin alle afdelingen/teams zijn vertegenwoordigd of het kunnen raadplegen van actuele informatie via intranet.

De algemeen juridische kennis op het terrein van het publiekrecht op hbo-niveau en hoger is geconcentreerd bij het team BJZ en bij de bestuursjurist van het team Vergunningen. Kennis van algemeen privaatrecht bevindt zich hoofdzakelijk bij het team BJZ, waar er formatie (0,5 fte) voor is vrijgemaakt.

De overige medewerkers zijn op mbo- en hbo-niveau geschoold of hebben via jarenlange ervaring voldoende kennis opgebouwd voor de uitvoering van de eigen reguliere taken. In bijzondere gevallen wordt een beroep gedaan op de expertise van de gemeentelijke huisadvocaat. Deze verzorgt ook eenmaal per jaar een expertisedag over nieuwe ontwikkelingen, waarvoor de gemeente zelf onderwerpen mag aandragen.

Per afdeling/team wordt de invoering van nieuwe wetgeving voorbereid. Er wordt deelgenomen aan trainings- en cursusdagen die rond de invoering worden aangeboden door de rijksoverheid of door trainingsbureaus. Incidenteel vindt afstemming plaats met de gemeente Kaag en Braassem of de gemeente Alphen aan den Rijn om de invoering in beide gemeenten gezamenlijk te doen. Nieuwe medewerkers krijgen in een introductieprogramma kort uitleg over het functioneren van de gemeente en wordt algemene relevante wet- en regelgeving als de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet genoemd. Niet bekend is in hoeverre de aanwezigheid van juridische kennis standaard een afweging is in procedures om nieuw personeel te werven en te selecteren.

Er is geen periodiek juridisch vakoverleg tussen het team BJZ en medewerkers van de andere afdelingen/teams.

Het merendeel van de medewerkers en managers waarmee is gesproken of die een vragenformulier hebben ingevuld, achten de juridische kennis binnen de eigen afdeling/het team beperkt tot (nog) voldoende en goed voor de uitvoering van de generieke, beperkt specialistische taken. Voor een enkele respondent is de aanwezige kennis onvoldoende, omdat er vaak naar elkaar wordt doorverwezen voordat een goed antwoord komt. Wat betreft de aanwezige juridische basiskennis bij de medewerkers is het beeld wisselend, soms voldoende en soms onvoldoende of onbekend.

Waar de werkdruk hoog is, heerst het gevoel soms van 'achter de feiten aan te lopen' als wet- en regelgeving verandert of nieuwe jurisprudentie is gevormd. Tegenover het grote aantal bezwaarschriften dat ongegrond wordt verklaard, staat het aantal beroepschriften dat daarentegen gegrond is.

Het team BJZ ervaart dat het vanwege de feitelijke reguliere werkzaamheden moeilijk is ontwikkelingen te volgen op alle gemeentelijke beleidsterreinen. Het adviseren van vakinhoudelijke medewerkers wordt dan lastig.

Het overgrote deel van de medewerkers en managers waarmee is gesproken of die een vragenformulier hebben ingevuld, vinden dat er voldoende mogelijkheden zijn om de aanwezige kennis te actualiseren, bijvoorbeeld door het volgen van externe opleidingen en trainingen. Ook gebeurt dit door informatiebronnen te raadplegen als internet, digitale nieuwsbrieven, juridische kennisbanken en collega's.

Het reguliere budget per afdeling/team is beperkt en waar mogelijk wordt in company in samenwerking met buurgemeente(n) een training georganiseerd.

Het team BJZ heeft thans onvoldoende tijd om hierin een actieve rol te kunnen vervullen.

2.2 Inrichting van de werkprocessen

Een ander belangrijk element van juridische kwaliteitszorg is de inrichting van de werkprocessen. Van belang is dat de organisatie haar werkwijzen zo inricht, dat daarmee risico's zoveel mogelijk worden voorkomen en een zo goed mogelijk besluitvormingsproces tot stand komt. Het gaat hierbij om zaken als: (geautomatiseerd) dossierbeheer, standaardisering van besluitvorming, gebruik van protocollen, richtlijnen, leidraden, checklists en dergelijke, toegang tot en gebruik van juridische documentatie.

De oplossingsgerichtheid van de gemeente en daarmee de klantvriendelijkheid kan verbeteren³ door zowel in de bezwaarschriftenfase als in het primaire proces van voorbereiding van het besluit mediationvaardigheden (ook wel genoemd pre-mediation) worden ingezet.

Het overgrote deel van de medewerkers en managers waarmee is gesproken of die een vragenformulier hebben ingevuld, geven aan dat er volgens vastgestelde werkprocessen wordt gewerkt. Waar dat niet het geval is, is de beleidsruimte zo klein dat een werkproces niet veel kan toevoegen.

Enkele jaren geleden zijn de belangrijkste werkprocessen door een externe adviseur in overleg met de teammanager en/of vakspecialist beschreven en vastgesteld door de directie. Niet iedereen is bekend met waar deze beschrijvingen zich bevinden. Aangezien de meeste werkzaamheden volgens een vaste werkwijze gebeuren, die aan elkaar worden overgedragen, wordt dit niet ervaren als een gemis. Wanneer sprake is van onderlinge vervanging wordt een werkproces actief geraadpleegd.

Voor vergunningverlening geldt dat een geautomatiseerd systeem het werkproces aanstuurt, zodat geen stap wordt overgeslagen. Voor een deel is dit nog in ontwikkeling en moet het werken daarmee nog routine worden.

Werkinstructies zijn veelal nog niet gekoppeld aan de beschreven werkprocessen. In een enkel geval is niet bekend of het een werkinstructie of een beleidsregel betreft.

Het bewaken van de tijdige afdoening gebeurt deels via het postregistratiesysteem. De organisatie beschikt nog niet over een documentvolgsysteem. In een incidenteel geval was een vergunning automatisch verleend wegens termijnoverschrijding.

Voor de advisering aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad gelden vaste formats om te gebruiken. Naast de financiële en personele paragraaf is daarin de juridische paragraaf opgenomen. Aangezien de praktijk liet zien dat dit nog niet in alle gevallen werd ingevuld, is sinds kort de praktijk dat de juridisch controller de uitgebrachte adviezen daarop toetst voordat de besluitvorming plaatsvindt.

Het team BJZ beschikt eveneens over beschreven werkprocessen voor de belangrijkste taken. De gemeente heeft mediationvaardigheden nog niet ingevoerd, maar heeft daartoe wel plannen.

2.3 Organisatiebrede regelingen en voorzieningen

De toepassing van een aantal organisatiebrede regelingen en voorzieningen kan een waarborg zijn voor het kunnen bieden van voldoende juridische kwaliteit. Voorbeelden van dergelijke regelingen en voorzieningen zijn een mandaat- en delegatiebesluit, algemene inkoopvoorwaarden, een contractenbank, een verordeningenbestand, aanbestedingsbeleid en dergelijke.

³ Uit pilots van het Ministerie van BZK blijkt dat ook het werkplezier toeneemt, de administratieve lasten voor de aanvragers afnemen en er besparingen bereikt worden. De ervaringen zijn gepubliceerd onder de titel 'Prettig contact met de overheid'.

Binnen de organisatie zijn de meeste actuele juridische regelingen en voorzieningen aanwezig en via intranet toegankelijk voor de medewerkers. Dit betreft:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Algemene voorwaarden voor inkoop en inhuur van externen.
- Mandaat- en delegatieregister.
- Contractenbank.
- Richtlijnen voor toezicht en handhaving.
- Ontwikkelwijzer voor het aangaan van publiek-private samenwerkingsvormen.
- Register voor intergemeentelijke samenwerkingsvormen.
- Procedure voor aansprakelijkheidsstellingen.
- Register van gemeentelijke verordeningen.

De meeste, maar niet alle regelingen en voorzieningen worden bewaakt door het team BJZ. Een deel is elders ondergebracht en wordt daar bewaakt.

Verordeningen zijn ook via de website van de gemeente openbaar te raadplegen en zijn ontsloten via de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR).

Voor beleidsregels geldt geen register en deze zijn ook niet openbaar gemaakt. Bij het team BJZ is niet bekend in hoeverre medewerkers gebruikmaken van deze regelingen en voorzieningen. Er is geen checklist voor de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur, de verzoeken worden afgehandeld door de betreffende afdeling/het team, daarbij desgevraagd ondersteund door het team BJZ.

Er is geen beleidslijn voor het opstellen van verordeningen. Meestal wordt de model-verordening van de VNG overgenomen of het team BJZ stelt deze op.

2.4 Juridische procedures (bezwaar, beroep, klachten, schadeclaims)

Juridische procedures, zoals bezwaar en beroep, klachten, aansprakelijkheidsstellingen en civiele procedures kunnen indicatoren zijn voor de kwaliteit van het (feitelijk, publiek- of privaatrechtelijk) handelen van de gemeente.

Bezwaar en beroep

Voor de advisering over bezwaarschriften is een onafhankelijke commissie ingesteld, waarvan het secretariaat wordt verzorgd door het team BJZ.

De samenstelling, taak en bevoegdheden van de commissie zijn geregeld in de Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Nieuwkoop 2009.

De commissie is onafhankelijk en samengesteld uit een voorzitter en tenminste twee leden die geen deel uitmaken van en niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente en niet woonachtig zijn in de gemeente. Er geldt geen vastgestelde zittingsduur voor de voorzitters en de leden.

Thans kent de commissie in totaal twee voorzitters en vijf leden die elkaar beurtelings vervangen. De commissie brengt advies uit aan het bestuursorgaan dat bevoegd is over het bezwaarschrift te beslissen. De commissie brengt jaarlijks een schriftelijk verslag uit over de verrichte werkzaamheden. Daarin staan de aantallen en onderwerpen van de bezwaarschriften en de inhoud van de adviezen, evenals aanbevelingen aan de gemeentelijke organisatie. Over 2011 is het jaarverslag nog niet verschenen, maar de aantallen zijn wel bekend.

Adviezen/Aantallen bezwaarschriften	2010	2011
Ontvankelijk	44	24
Niet ontvankelijk	6	4
Gegronnd	2	2
Gedeeltelijk gegronnd	7	2
Ongegronnd	35	19
Ingetrokken	10	9
Totaal aantal bezwaren	59	41
Aangehouden		1
Doorgezonden		2
Totaal aantal adviezen	50	25

Het aantal bezwaarschriften dat gegronnd is verklaard bedraagt in percentages:

Jaar	Percentage (gedeeltelijk gegronnd)	Aantal
2008	12	4
2009	3,5	1
2010	18	9
2011	11	4

Nadat de bezwaarschriftencommissie een advies heeft uitgebracht, leidt het team BJZ dit door naar de betreffende afdeling. Team BJZ heeft daardoor geen overzicht van de verdere behandeling en ook niet hoeveel bezwaarden beroep instellen. De beroepsprocedures worden zoveel mogelijk zelfstandig door de afdelingen/teams behandeld.

Ook heeft het team BJZ geen zicht op wat de afdelingen/teams doen met de aanbevelingen van de bezwaarschriftencommissie, zoals opgenomen in de jaarverslagen en/of adviezen.

De huidige voorzitters maken al meer dan tien jaar deel uit van de bezwaarschriftencommissie. Naar hun oordeel is de juridische kwaliteit van de beschikkingen die zij onder ogen krijgen goed en beter dan in het verleden. Dat geldt ook voor de verweerschriften en de vertegenwoordiging van de gemeente tijdens de zittingen. Er is waardering voor wanneer de secretaris van de commissie een actieve adviserende en ondersteunende rol vervult.

De commissie ontbeert informatie van de gemeente wat er besloten wordt door het bestuursorgaan nadat het advies is uitgebracht. Ook is er geen gelegenheid om het jaarverslag toe te lichten tegenover de burgemeester als portefeuillehouder⁴ en/of de gemeentesecretaris als directeur.

De commissievoorzitters zijn van mening dat de procedure al verbeterd is, nu de bezwaarden vooraf het verweerschrift van de gemeente ontvangen, inzage hebben in het procesdossier en na de zitting het verslag en het advies van de commissie ontvangen. De commissievoorzitters

⁴ Op grond van artikel 170 van de Gemeentewet ziet de burgemeester toe op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften.

achten verdere verbetering mogelijk doordat (eventueel via de secretaris van de bezwaarschriftencommissie) in het traject voorafgaande aan de zitting door de gemeentelijke organisatie op informele wijze de mogelijkheden worden onderzocht om nog tot een oplossing te komen⁵, met als gevolg dat het bezwaarschrift kan worden ingetrokken. Ook is het nuttig algemene informatie over de procedure actief bekend te maken. Nu legt voorafgaand aan de zitting de commissievoorzitter uit wat de taak van de commissie is en welke procedure er wordt gevolgd. De commissie is niet bekend in hoeverre de bezwaarden tevreden zijn over de wijze van behandeling van hun bezwaarschrift⁶.

Het merendeel van de medewerkers en managers waarmee is gesproken of die een vragenformulier hebben ingevuld, geven in het algemeen aan dat er wordt geleerd van de adviezen van de bezwaarschriftencommissie. Zo wordt er meer aandacht besteed aan een zorgvuldige voorbereiding en motivering van de beschikkingen.

Het team BJZ ontbreekt het inzicht om hierover uitspraken te kunnen doen.

Klachten

Ieder heeft er recht op dat bestuursorganen en ambtenaren op een correcte manier met hem of haar omgaan. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat de mogelijkheid een klacht in te dienen. De wet bevat ook een regeling hoe het bestuursorgaan de klacht moet behandelen: het zogenaamde interne klachtrecht. Het begrip klacht is in de wet niet omschreven. Uitgangspunt is een ruim klachtbegrip en is iedere uiting van ongenoegen over overheidshandelen een klacht. Enkele voorbeelden van 'niet correct' gedrag zijn:

- ongeïnteresseerde bejegening;
- brieven worden te laat of niet beantwoord;
- het antwoord is in strijd met de gewekte verwachtingen en onvoldoende gemotiveerd;
- aangevraagde informatie wordt niet toegezonden.

De gemeente Nieuwkoop heeft aanvullend op de Awb de Verordening op de interne behandeling van klachten gemeente Nieuwkoop 2007 vastgesteld. Daarin is geregeld dat de klachtencoördinator registratie bijhoudt van elke ingediende klacht. Ook is aangegeven wie een klacht behandelt. Dat hangt ervan af waartegen de klacht is gericht. De klachtenbehandelaar neemt binnen zes weken een besluit. De klachtencoördinator brengt elk kalenderjaar een verslag uit.

In 2010 zijn 21 klachten ingediend, waarvan er 6 gegrond zijn verklaard, zijnde 29%. Het jaarverslag over 2011 is nog niet gemaakt. Volgens beschikbaar gestelde informatie zijn in 2011 in totaal 8 klachten ontvangen, waarvan er 2 gegrond zijn verklaard.

Klagers kunnen zich wenden tot een onafhankelijke externe instantie als de klacht door de gemeente niet naar tevredenheid is behandeld. Nieuwkoop is aangesloten bij de gemeentelijke ombudscommissie van de gemeente Alphen aan den Rijn. Uit het jaarverslag 2010 blijkt dat er in dat jaar 9 klachten zijn ingediend. Hiervan zijn er 6 terugverwezen naar de gemeente Nieuwkoop voor eerste behandeling. Van de overige 3 is er 1 doorverwezen, 1 aangehouden en 1 is in onderzoek genomen en vervolgens ongegrond verklaard.

Het jaarverslag van de gemeentelijke ombudscommissie over 2011 is nog niet beschikbaar.

⁵ In de literatuur staat dit bekend als het toepassen van mediation(vaardigheden).

⁶ In zowel 2008 als in 2010 is een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Aandacht werd gevraagd voor de motivering van de adviezen van de bezwaarschriftencommissie. Het onderzoeksbureau merkt verder op dat de waardering sterk afhankelijk is of het bezwaarschrift gegrond verklaard wordt of niet.

Het merendeel van de medewerkers en managers waarmee is gesproken of die een vragenformulier hebben ingevuld, kunnen niet aangeven of er wordt geleerd van klachten. Ook bij het team BJZ ontbreekt het inzicht om hierover uitspraken te kunnen doen.

Aansprakelijkheidsstellingen en civiele procedures

Het team BJZ behandelt de aansprakelijkheidsstellingen. Dat betreft zowel de burgers die de gemeente aansprakelijk stellen als de burgers die door de gemeente aansprakelijk worden gesteld voor schade aan gemeente-eigendommen.

Overzichten worden hiervan niet bijgehouden.

De laatste jaren zijn voor zover bij het team BJZ bekend geen civiele procedures voorgekomen.

2.5 Juridische risico's

Iedere organisatie loopt risico's. Een onderdeel van juridische kwaliteitszorg is deze risico's te onderkennen en maatregelen te nemen om deze te beheersen.

Wij onderscheiden hierbij de volgende risico's:

- financieel-economische schade;
- niet behalen van beleidsdoelstellingen;
- schade aan bedrijfsvoering door lange procedures, vertraging en ambtelijke inzet;
- schade aan bestuurlijk imago/bestuurlijk belang.

Aan medewerkers en managers die deelnamen aan dit onderzoek is de vraag voorgelegd wat de grootste risico's zijn van hun afdeling/team en wat de oorzaak daarvan is.

Uit de reacties komt naar voren dat er weinig risico's zijn. Voor zover deze zijn genoemd, betreft het:

- Handhavingzaken waarvoor geen tijd is om die aan te pakken, die bovendien soms tijdrovend zijn en in geval van bezwaar en beroep een grote vertraging oplopen, met als gevolg imagoschade voor de gemeente vanwege het verwijt dat ogenschijnlijk niet wordt opgetreden. In sommige gevallen heeft het ingestelde bezwaar en/of beroep tot gevolg dat er een schadeclaim bij de gemeente wordt ingediend wegens onrechtmatig handhaven.
- Ontbreken van kennis bij managers die vanuit het integraal managementconcept besluiten nemen, terwijl het vaak gaat (bij p&o-zaken) om het inachtnemen van voorschriften in regelingen en wetten.
- Onvoldoende zicht op gevolgen van politiek-bestuurlijke besluitvorming door de gemeenteraad.

Om risico's te beheersen komt uit de gesprekken naar voren dat afdelingen/teams ook wel het 'vier-ogen'-principe toepassen door voorgenomen besluiten aan een extra juridische toets te onderwerpen. Binnen het team Vergunningen zijn afspraken gemaakt dat dit in ieder geval gebeurt door de teamjurist bij voorgenomen weigeringen en in geval van complexe of gevoelige zaken. Er zijn geen opmerkingen gemaakt over risico's die zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van de zogenaamde ruimtelijke sleutelprojecten.

2.6 Activiteiten om de juridische kwaliteit te verbeteren

Aan de managers die hebben meegewerkt aan het onderzoek is de vraag voorgelegd welke activiteiten de afdeling/het team de afgelopen jaren heeft ondernomen om de juridische kwaliteit van de organisatie en haar producten en diensten te verbeteren.

De reacties hierop variëren:

- Het stimuleren om opleidingen en trainingen te volgen.
- Het toepassen van het 'vier-ogen'-principe door een extra juridische toets uit te voeren voordat een voorstel of besluit in procedure wordt gebracht. Dit gebeurt bij het team Vergunningen standaard als het gaat om voorgenomen weigeringen of bij complexe aanvragen.
- Het verder standaardiseren van producties, zoveel mogelijk gekoppeld aan het automatiseringspakket.
- Gebruikmaken van digitale informatiebronnen.
- Onderzoeken of in plaats van een weigering (in het geval van een gehandicaptenparkeerkaart) een vergunning voor een bepaalde periode verleend kan worden als tussenoplossing.
- De aanvrager vooraf informeren wanneer een aanvraag geweigerd zal worden.
- Maken van verslagen van gesprekken van externen met een bestuurder.
- Bevestigen van mondeling gemaakte afspraken.

2.7 Analyse van beschikkingen

De ter beschikking gestelde beschikkingen die zijn geanalyseerd, betreffen de volgende beleidsterreinen:

- subsidiebeschikkingen (7 beschikkingen);
- vergunningen op grond van de APV (6 beschikkingen);
- omgevingsvergunningen (5 beschikkingen);
- besluiten tot het verstrekken van gehandicaptenparkeerplaatsen (5 beschikkingen);
- verkeersbesluiten.

De beoordeling van de producten heeft plaatsgevonden op de volgende formeel-juridische aspecten:

- besluit;
- motivering;
- volledigheid;
- taalgebruik.

De beoordeling van de inhoudelijke juistheid van de genomen besluiten valt buiten dit onderzoek.

Subsidiebeschikkingen

7 subsidiebeschikkingen zijn beoordeeld. Het gaat om 6 beschikkingen op grond van de algemene subsidieverordening (ASV) en om 1 beschikking waarbij subsidie wordt toegekend voor de kosten van onderhoud van een monument op grond van de subsidieverordening monumentenzorg 2010. De 6 subsidiebeschikkingen op grond van de ASV hebben betrekking op subsidies aan niet-professionele instellingen in de vorm van een waarderingssubsidie (3 beschikkingen), 1 jubileumsubsidie (1 beschikking), 1 activiteitensubsidie (1 beschikking) en een combinatie van een waarderingssubsidie en een activiteitensubsidie (1 beschikking).

De besluiten

3 beschikkingen waarbij een waarderingssubsidie is toegekend, zijn genomen ruim vóórdat de raad de begroting heeft vastgesteld. In deze beschikkingen is bepaald dat de subsidie definitief is vastgesteld (in de beschikkingen luidt de formulering dat de beschikking definitief is). In de beschikkingen wordt ook aangegeven dat de gemeente de subsidie verleent onder voorbehoud van de vaststelling van de begroting voor het komende jaar door de gemeenteraad. Een dergelijk

begrotingsvoorbehoud is echter niet mogelijk als de gemeente de subsidie definitief vaststelt. De Awb kent de mogelijkheid van begrotingsvoorbehoud alleen bij besluiten tot verlening van subsidie, dus bij besluiten waarbij de subsidie nog niet definitief wordt toegekend. Dit is ook logisch: als de subsidie wordt vastgesteld, heeft de ontvanger een definitieve aanspraak op de subsidie. Daar past geen begrotingsvoorbehoud bij.

In één van de subsidiebeschikkingen (de beschikking waarbij zowel een waarderingssubsidie als een activiteitensubsidie wordt toegekend) wordt niet duidelijk aangegeven of hier sprake is van subsidieverlening (een voorwaardelijke aanspraak op subsidie) of van subsidievestiging (een definitieve aanspraak op subsidie).

In een andere beschikking wordt subsidie verstrekt, nadat de activiteit waarvoor subsidie is aangevraagd reeds heeft plaatsgevonden. Toch wordt aan deze activiteit nog een bepaalde voorwaarde gesteld. De subsidie wordt verstrekt aan een commercieel bedrijf (een café), terwijl de ASV 2007 (de juridische grondslag van deze subsidie) alleen subsidieverstrekking aan rechtspersonen zonder winstoogmerk toestaat.

Motivering

In de motivering van de subsidiebesluiten op grond van de ASV wordt het juridisch kader niet of nauwelijks uitgeschreven. In de beschikkingen wordt niet verwezen naar de ASV of wordt alleen in algemene zin naar het gemeentelijke subsidiebeleid verwezen. Bijvoorbeeld: 'Dit besluit is mede genomen op grond van de voorwaarden in de Algemene Subsidieverordening Nieuwkoop 2007.' Of: 'Dit besluit is genomen op grond van de voorwaarden in de Algemene Subsidieverordening Nieuwkoop'. Een dergelijke formulering zal geen problemen opleveren als de subsidieaanvraag (geheel) wordt toegekend, maar wel als een verzoek niet of slechts gedeeltelijk wordt gehonoreerd.

De beschikking tot het toekennen van een monumentensubsidie bevat wel de juridische grondslag voor het besluit. Ook bevat deze beschikking een inhoudelijke motivering door te verwijzen naar het advies van de monumentencommissie over de subsidieaanvraag.

Volledigheid

In een aantal beschikkingen is geen duidelijke verwijzing naar de ingediende aanvraag voor de subsidie (bijvoorbeeld de datum waarop de aanvraag is ingediend).

Alle onderzochte subsidiebeschikkingen bevatten een bezwaarclausule. Deze clausule bevat alle noodzakelijke onderdelen.

Taalgebruik

De beschikkingen op grond van de ASV kennen een identieke opbouw. Het taalgebruik is duidelijk en niet te ambtelijk. Hierdoor zijn de beschikkingen goed leesbaar. Wel is de aanhef nogal informeel ('Beste meneer ...')⁷.

Er wordt weinig gebruikgemaakt van tussenkopjes. De beschikkingen kennen alleen het kopje 'verantwoording'. Het gebruik van tussenkopjes maakt de beschikkingen overzichtelijker. De beschikking tot het toekennen van de monumentensubsidie bevat wel tussenkopjes.

⁷ Dit is overigens conform de door de gemeente gehanteerde eigen schrijfwijzer en is een bewuste keuze.

APV-beschikkingen

In totaal zijn 6 vergunningen op grond van de APV beoordeeld:

- 3 collectievergunningen (een vergunning op grond van artikel 5.13 van de APV).
- 2 vergunningen voor het plaatsen van reclameborden (een omgevingsvergunning voor het plaatsen van voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie ervan op grond van artikel 2.10a APV).
- 1 evenementenvergunning (een vergunning op grond van artikel 2.25 APV), met een aantal bijbehorende vergunningen ontheffingen.

De besluiten

Bij het opstellen van de 6 beschikkingen is gebruikgemaakt van standaardteksten. Een belangrijk voordeel hiervan is dat omissies of fouten kunnen worden voorkomen. De zes APV-beschikkingen bevatten allerlei standaardbepalingen. Bovendien zijn aan de beschikkingen algemene voorschriften verbonden die standaard zijn. De standaardvoorschriften lijken niet voor elke beschikking even relevant te zijn. Zo is een regeling voor aansprakelijkheid niet relevant voor collectievergunningen. Hetzelfde geldt voor bepaalde algemene voorschriften die aan APV-vergunningen worden verbonden, bijvoorbeeld de verplichting om omwonenden van de vergunde activiteit (in casu de collectievergunning) in kennis te stellen.

Eén van de collectievergunningen is voor onbepaalde tijd verleend. Dit heeft als voordeel dat de instelling slechts éénmaal leges hoeft te betalen. De instelling is echter wel verplicht om vóór 1 november, voorafgaande aan het jaar dat ze de inzameling wil houden, dit te melden bij de gemeente. De termijn waarvóór deze melding moet plaatsvinden is wel erg lang, vooral als de betreffende instelling pas aan het einde van het jaar de inzameling wil organiseren. Dit vindt soms zijn oorzaak in het streven van de gemeente inzamelingen toe te staan in een 'vrije' periode, in afstemming met het landelijk collecterooster van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF).

Motivering

In de 6 onderzochte APV-vergunningen wordt de juridische grondslag voor het nemen van de beslissing aangegeven, door het noemen van het betreffende artikel (de betreffende artikelen) in de APV.

Volledigheid

Alle onderzochte subsidiebeschikkingen bevatten een bezwaarclausule. Deze clausule bevat alle noodzakelijke onderdelen. Ook wordt in de beschikkingen verwezen naar de vergunningaanvraag. De datum waarop de aanvraag is ingediend, wordt in de beschikkingen genoemd.

Taalgebruik

De beschikkingen zijn goed leesbaar. De leesbaarheid wordt bevorderd door het gebruik van tussenkopjes bij elke alinea.

Omgevingsvergunningen

Er zijn 5 omgevingsvergunningen geanalyseerd. Deze vergunningen hadden betrekking op de volgende werkzaamheden:

- slopen (3 vergunningen);
- bouwen (1 vergunning);
- slopen en bouwen (1 vergunning).

De 5 beschikkingen zijn volgens een vast format opgebouwd. De beschikkingen bevatten alle noodzakelijke onderdelen: juridische grondslag, motivering (in de vorm van toetsing van de aanvraag aan de relevante wet- en regelgeving) en een bezwaarclausule.

Er wordt gebruikgemaakt van tussenkopjes, wat de leesbaarheid van de beschikkingen bevordert.

Verstrekking van gehandicaptenparkeerkaarten

Wij hebben 5 beschikkingen geanalyseerd. Het gaat om 4 beschikkingen waarbij een gehandicaptenparkeerkaart wordt verstrekt en 1 beschikking waarbij een gehandicaptenparkeerkaart gedeeltelijk wordt geweigerd (de kaart wordt wel toegekend aan de passagier, maar niet aan de bestuurder).

De besluiten

De beschikkingen zijn volgens een vast stramien opgebouwd.

Motivering

In 5 beschikkingen wordt verwezen naar het medisch advies waarop het besluit is gebaseerd. Het advies is bij de beschikking gevoegd. In geen van de beschikkingen is de juridische grondslag van de genomen besluiten opgenomen.

Volledigheid

De 4 beschikkingen waarmee een gehandicaptenparkeerkaart wordt toegekend, bevatten geen bezwaarclausule. Hoewel formeel niet correct, is dit op zichzelf wel verklaarbaar: als een kaart wordt verstrekt, ligt het niet voor de hand dat de belanghebbende in bezwaar zal gaan. De beschikking waarin de aanvraag om een gehandicaptenparkeerkaart gedeeltelijk wordt geweigerd, bevat wel de bezwaarclausule.

Taalgebruik

De beschikkingen zijn goed leesbaar. De beschikking waarin de verstrekking van een gehandicaptenparkeerkaart gedeeltelijk wordt geweigerd, is uitgebreider dan vier beschikkingen waarin deze kaarten worden toegekend. Deze beschikking bevat tussenkopjes.

Verkeersbesluiten

De geanalyseerde verkeersbesluiten geven geen aanleiding voor het maken van opmerkingen. Wel is merkwaardig dat de kop boven deze besluiten luidt: 'Besluit van het dagelijks bestuur'.

3. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het beschikbare feitenmateriaal en de opbrengst van de gehouden interviews, komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

3.1 Conclusies

Het doel van de quickscan is in beeld te brengen hoe de juridische kwaliteit van de gemeentelijke organisatie is, met inbegrip van werkwijzen, producten en diensten en ook het feitelijk handelen van de gemeente.

Om de quickscan goed uit te voeren zijn 4 deelvragen opgesteld. Deze worden hieronder beantwoord.

1. *Voldoet de organisatie van de juridische functie aan de algemeen geldende eisen?*

De juridische controlefunctie behoort tot de taak van de teamleider BJZ. De taakomschrijving is vastgelegd in het gemeentelijk organisatiebesluit. Hiermee is voldaan aan een belangrijke eis van juridische kwaliteitszorg.

De juridische formatie is zowel aanwezig bij het team BJZ als bij een andere bestuursjurist. Binnen de andere afdelingen is geen eerstelijns juridische formatie aanwezig, waarmee de organisatie enigszins kwetsbaar is als het gaat om de wat meer complexe juridische vraagstukken. Te meer nu er geen juridisch vakberaad is van de teamleider BJZ met de afdelingen om ervaringen en kennis te delen. Er wordt niet volgens een plan organisatiebreed geïnvesteerd in de ontwikkeling van juridische kennis op basisniveau en eerstelijnsniveau.

2. *Zijn de werkprocessen zo ingericht dat daarmee juridische risico's zoveel mogelijk worden voorkomen en een zo goed mogelijk besluitvormingsproces tot stand komt?*

Voor de meeste werkprocessen zijn er vastgestelde beschrijvingen. De status van werkinstructies of beleidsregels is niet altijd bekend. In het format voor collegevoorstellen is een juridische paragraaf opgenomen. Een nuttige werkwijze om juridische risico's tijdig te onderkennen is de toets van de collegevoorstellen door de juridisch controller voorafgaand aan de besluitvorming. Een sluitend systeem om juridische risico's te onderkennen, ontbreekt nog. Het huidige postregistratiesysteem is er niet goed op ingericht termijnen te bewaken⁸.

3. *Wordt gebruikgemaakt van organisatiebrede regelingen en voorzieningen om de juridische kwaliteit te borgen?*

Binnen de organisatie zijn de meeste actuele juridische regelingen en voorzieningen aanwezig en via intranet toegankelijk voor de medewerkers. Voor beleidsregels geldt dat echter niet. Ook ontbreken nog enkele richtlijnen, checklists en dergelijke die voor medewerkers toch van groot nut kunnen zijn. Verder bestaat het plan de toepassing van mediationvaardigheden in te voeren in zowel de fase van bezwaarschriften als in het primaire proces van voorbereiding van besluiten.

Er worden door managers en medewerkers diverse activiteiten ontplooid om de juridische kwaliteit te verbeteren. Niet bekend is hoe deze verbeteringen ook worden geborgd.

⁸ In het najaar van 2012 zal de Rekenkamer een quickscan uitvoeren naar de afhandeling van aanvragen binnen de geldende termijnen.

4. *Zijn procedures voor de afhandeling van klachten, bezwaren en bij beroepszaken zo klantvriendelijk mogelijk ingericht?*

Er is een onafhankelijke commissie om te adviseren over bezwaarschriften. De procedure van behandeling is de laatste jaren aangepast, zodat de procesgang voor de bezwaarde al veel transparanter is, in het belang van een goede rechtsbescherming. Een verdere verbetering is mogelijk door actief aan bezwaarden voorlichting te geven.

De commissie ontbeert informatie over het vervolg nadat een advies is uitgebracht. Ook bestaat de wens aanbevelingen die in het jaarverslag worden opgenomen mondeling toe te lichten bij de portefeuillehouder en/of de directeur.

Er is geen informatie beschikbaar waaruit blijkt dat de organisatie structureel heeft georganiseerd om lering te trekken uit de behandeling van bezwaarschriften en klachten.

3.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan het college te verzoeken:

1. te investeren in juridische kennisontwikkeling en professionalisering. Hierbij valt te denken aan praktische zaken als: het verzorgen van een jaarlijkse basiscursus (over de Awb, de Gemeentewet, de Wob en dergelijke) en -training (over het opstellen van een beschikking, een verordening, beleidsregels en dergelijke), het instellen van een juridisch vakberaad en ook aan het voorzien in een eerstelijnsvoorziening per afdeling;
2. het risicomanagementsysteem (in ieder geval voor de ruimtelijke sleutelprojecten) uit te breiden met een juridische component en de nodige maatregelen te nemen (zoals een juridische toets door het team BJZ), opdat risico's tijdig worden onderkend en dit op te nemen in de betreffende werkprocessen;
3. planmatig te werken aan verbetering van de juridische kwaliteit, waarvan onderdelen zijn: het centraal registeren van beleidsregels en die openbaar maken, ondersteunende richtlijnen, checklists en dergelijke te maken, onderzoeken van de mogelijkheden om mediationvaardigheden toe te passen;
4. de bezwaarschriftencommissie (en de externe klachtencommissie) in te bedden in het systeem van juridische kwaliteitszorg, zodat het leereffect beter wordt benut.

Bijlage 1 - Normenkader

Normenkader juridische kwaliteitszorg

De organisatie van de juridische functie

Een belangrijk element van juridische kwaliteitszorg is de organisatie van de juridische functie. De vraag is in hoeverre de vereiste juridische deskundigheid voldoende aanwezig is binnen de gemeentelijke organisatie, goed in de organisatiestructuur is verweven en toegankelijk wordt geacht. Bij dit onderdeel gaan wij onder meer na of er voldoende juridisch medewerkers in dienst zijn. En ook of deze juridisch medewerkers van voldoende kaliber zijn, zowel qua kennisniveau als qua vaardigheden. Vervolgens gaan wij na waar de juridisch medewerkers zijn geplaatst in de organisatie en welke werkzaamheden zij verrichten.

Of er sprake is van een eerste- en tweedelijnsvoorziening op juridisch gebied en hoe de afstemming tussen beide lijnen verloopt. Tevens welke (kenbare) maatregelen en voorzieningen zijn getroffen om medewerkers toegang te verschaffen tot juridische kennis en expertise. Hierbij kijken wij ook naar het moment waarop juridische expertise wordt ingeschakeld en de mogelijkheid om een beroep te doen op externe juridische bijstand.

Wij hanteren de volgende kwaliteitsnormen:

- a. De gemeente beschikt over voldoende juridisch geschoolde medewerkers. Er zijn (schriftelijke) afspraken over juridische formatie in de organisatie. Er zijn geen indicaties dat er sprake is van een te hoge werkdruk.
- b. Elk organisatieonderdeel beschikt over juridische expertise of kan hier door inhuur van interne of externe juridische deskundigheid over beschikken.
- c. Er bestaan richtlijnen voor het inschakelen van juridisch advies, zowel intern als extern.
- d. De juridisch medewerkers zijn zowel qua kennisniveau als qua vaardigheden van voldoende kaliber. Hierbij geldt dat juridische kennis op drie niveaus aanwezig is:
 - juridische basiskennis op het niveau van individuele medewerker;
 - specialistische kennis van de verschillende beleidsterreinen bij eerstelijns juridische medewerkers op de verschillende afdelingen en diensten;
 - algemene gemeentebrede juridische kennis bij tweedelijnsjuristen.
 Juridisch medewerkers beschikken naast juridisch inhoudelijke kennis en vaardigheden, tevens over procesmatige en adviesvaardigheden.
- e. De verdeling van taken en bevoegdheden van de verschillende juridisch medewerkers is helder. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in eerste- en tweedelijnstaken. Juridisch medewerkers die in de eerste lijn functioneren, dragen de zorg en verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van producten en diensten in het primaire besluitvormingsproces. De tweedelijnsjuristen zijn belast met de juridische advisering aan de afdelingen, het directieteam en het bestuur, de uitvoering van de juridische controltaak,

- de uitvoering van operationele taken op het gemeentebrede niveau en de medewerking aan integrale advisering op complexe terreinen.
- f. Juridische expertise wordt op een vroegtijdig moment ingeschakeld bij juridisch risicovolle of complexe zaken. Dit betekent dat juridische deskundigheid wordt ingezet op momenten dat opties nog open zijn en keuzes nog gemaakt kunnen worden.
 - g. Binnen de gemeente is een juridisch vakberaad, waarin de verschillende juristen in de organisatie periodiek kennis en ervaringen uitwisselen.
 - h. Er zijn mogelijkheden om juridische kennis en vaardigheden op peil te houden, onder andere door middel van cursussen, kennisnetwerken, nieuwsbrieven.
 - i. Er is een inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers, waar aandacht wordt besteed aan zaken als de Algemene wet bestuursrecht, gemeentelijke verordeningen en beleid en werkprocedures van de gemeente.

De inrichting van de werkprocessen

Een tweede belangrijk element van juridische kwaliteitszorg is de inrichting van werkprocessen. Van belang is dat de organisatie haar werkwijzen zo inricht, dat daarmee risico's zo veel mogelijk worden voorkomen en een zo goed mogelijk besluitvormingsproces tot stand komt.

Gedacht kan worden aan zaken als: (geautomatiseerd) dossierbeheer, standaardisering van besluitvorming, gebruik van protocollen, richtlijnen, leidraden, checklisten en dergelijke, toegang tot en gebruik van juridische documentatie.

Wij hanteren de volgende kwaliteitsnormen:

- a. Werkwijzen en besluitvormingsprocessen zijn beschreven, toegankelijk en actueel.
- b. Voor complexe activiteiten bestaan draaiboeken, leidraden, checklists, protocollen of richtlijnen, waarbij nadrukkelijk aandacht besteed is aan juridische componenten en risico's.
- c. Medewerkers handelen volgens de beschreven werkwijzen en besluitvormingsprocessen en hierop vindt controle plaats.
- d. Er is een geautomatiseerd systeem voor dossierbeheer.
- e. Mondelinge contacten, toezeggingen en afspraken worden intern en extern vastgelegd in een dossier.
- f. De voortgang van besluitvorming wordt bewaakt door een geautomatiseerd voortgangsbewakingssysteem met behulp waarvan allerlei activiteiten, stappen en gebeurtenissen kunnen worden vastgelegd.
- g. De besluitvorming is gestandaardiseerd: er zijn standaardformulieren voor aanvragen en vergunningen en andere soort besluiten.
- h. De (eigen) regelgeving (verordeningen en beleid) is actueel en adequaat.
- i. De geldende regelgeving en jurisprudentie zijn feitelijk voorhanden en toegankelijk en wordt feitelijk door de medewerkers gebruikt.
- j. Er is een verplicht te gebruiken format voor B&W-adviezen en raadsvoorstellen. Hierin is een juridische paragraaf opgenomen. De integrale manager is verantwoordelijk voor de invulling ervan.

De toepassing van organisatiebrede regelingen en voorzieningen

De toepassing van een aantal organisatiebrede regelingen en voorzieningen kan een waarborg zijn voor het kunnen bieden van voldoende juridische kwaliteit. Voorbeelden van dergelijke regelingen en voorzieningen zijn een mandaat- en delegatiestatuu, algemene inkoopvoorwaarden, een contractenbank, een verordeningenbestand, aanbestedingenbeleid en dergelijke.

Wij hanteren de volgende kwaliteitsnorm ten aanzien van de toepassing van dergelijke regelingen:

- a. Binnen de organisatie zijn de volgende actuele juridische regelingen en voorzieningen aanwezig en toegankelijk voor de medewerkers:
 1. Een inkoop- en (Europees) aanbestedingsbeleid.
 2. Eigen algemene voorwaarden voor inkoop en inhuur van externen. Deze voorwaarden worden door alle organisatieonderdelen gebruikt.
 3. Controle op de uitvoering van uitbesteed werk.
 4. Een mandaat- en delegatieregister, dat toegankelijk is vanaf de werkplek.
 5. Een register van alle gemeentelijke verordeningen en beleidsregels.
 6. Een actuele contractenbank, waarbij sprake is van contractbeheer.
 7. Een regeling waarin de bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten is opgenomen.
 8. Schriftelijke afspraken over onderhandelingsbevoegdheid.
 9. Richtlijnen voor assistentie bij gerechtelijke procedures.
 10. Richtlijnen voor toezicht en handhaving.
 11. Een checklist voor toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur.
 12. Raambeleid voor het aangaan van publiek-private samenwerkingsvormen.
 13. Een register voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
 14. Een signaleringssysteem voor Europese regelgeving.
 15. Een verzekeringscoördinator.
 16. Procedures voor het omgaan met de risico's van aansprakelijkheidsstellingen.
 17. Adequate verzekeringen.
 18. Een schaderegelingsbeleid voor schade die niet verhaald kunnen worden op de verzekeraar.
 19. Beleid voor de publicatie van (vergunning)aanvragen en besluiten.
 20. Richtlijnen voor het opstellen van gemeentelijke verordeningen.
 21. Richtlijnen voor het opstellen van gemeentelijk beleid.

- b. Deze regelingen en voorzieningen worden geregistreerd en bewaakt op een centraal punt in de organisatie, bijvoorbeeld de centrale juridische afdeling waar ook de tweedelijns juridische voorziening is ondergebracht.

Deze regelingen en voorzieningen worden geregistreerd en bewaakt op een centraal punt in de organisatie, bijvoorbeeld de centrale juridische afdeling waar ook de tweedelijns juridische voorziening is ondergebracht. Alle medewerkers voor wie de regelingen en voorzieningen van belang zijn, kennen de regelingen en voorzieningen en maken er daadwerkelijk gebruik van.

Juridische procedures

Juridische procedures, zoals bezwaar en beroep, aansprakelijkheidsstellingen en klachten kunnen indicatoren zijn voor de kwaliteit van het (feitelijk, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) handelen van de gemeente.

Wij hanteren de volgende kwaliteitsnormen:

a. Bezwaar:

1. Er is in een commissie van bezwaar in de zin van art. 7:13 Awb.
2. Deze commissie bestaat uit externe deskundigen.
3. Er is een overzicht van de ingediende bezwaarschriften.
4. Het aantal besluiten dat naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift is herzien, bedraagt niet meer dan 10% van het totaal aantal ingediende bezwaarschriften. Een belangrijk element van deze bezwaarschriftenprocedure zou de leerfunctie moeten zijn.
5. Fouten en verbeteringen worden structureel geïnventariseerd en geëvalueerd.
6. Op basis van deze inventarisatie wordt het besluitvormingsproces verbeterd.

b. Beroep:

1. Er is een overzicht van lopende en afgeronde beroepschriften.
2. Het aantal door de beroepsinstanties gegrond verklaarde beroepschriften bedraagt niet meer dan 10% van het totaal aantal beroepsprocedures.
3. Een belangrijk element van de beroepsprocedures is de leerfunctie. Gemaakte fouten en mogelijke verbeteringen worden structureel geïnventariseerd.
4. Op basis van deze inventarisatie wordt het besluitvormingsproces verbeterd.

c. Klachten:

1. Er is een vastgestelde klachtenprocedure.
2. Klachten worden centraal geregistreerd.
3. Het aantal gegrond verklaarde klachten bedraagt niet meer dan 10% van het totaal aantal ingediende klachten.
4. Een belangrijk element van de klachtenprocedures is de leerfunctie. Gemaakte fouten en mogelijke verbeteringen worden structureel geïnventariseerd.
5. Op basis van deze inventarisatie wordt het besluitvormingsproces periodiek doorgelicht en verbeterd.

- d. Aansprakelijkstellingen en civiele procedures:
1. Er is een overzicht van de ingediende klachten en civiele procedures met onderscheid naar aansprakelijkstellingen vanwege privaatrechtelijk, publiekrechtelijk of feitelijk handelen.
 2. Het aantal toegekende claims bedraagt niet meer dan 10% van het totaal aantal ingediende claims.
 3. Een belangrijk element van de aansprakelijkstellingen en in mindere mate civiele procedures is de leerfunctie. Gemaakte fouten en mogelijke verbeteringen worden structureel geïnterpreteerd.
 4. Door deze inventarisatie wordt de besluitvorming verbeterd.

Den Haag,
Oktober 2011.