

Juridische Kwaliteitszorg

*Onderzoek van de rekenkamercommissie
Ooststellingwerf naar de juridische
kwaliteitszorg van de gemeente
Ooststellingwerf*

november 2018



Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Voorzitter	Tiny Ruiten
Externe leden	Barbara IJsselmuiden Frans Haven
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl

Voorwoord

Conform het onderzoeksprogramma 2017 heeft de rekenkamercommissie Ooststellingwerf een onderzoek uitgevoerd naar de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Ooststellingwerf. Het onderwerp is een aantal jaren achtereen door raadsleden bij ons aangedragen als gewenst onderzoek.

De gemeente Ooststellingwerf verstaat onder juridische kwaliteitszorg: *“De verantwoordelijkheid van de overheid voor het treffen van organisatorische maatregelen, die erop zijn gericht dat de juridische kwaliteit van de geleverde producten en diensten voldoet aan de wensen van de afnemer en de geldende regelgeving”*¹.

De rekenkamercommissie heeft in het onderzoek gekeken naar het organisatorische systeem van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij is onderzocht of de processen, producten en diensten voldoen aan gezamenlijk vastgestelde juridisch relevante criteria.

In het rapport treft u als eerste een samenvatting van onze bevindingen aan en de conclusies en aanbevelingen. Zoals te doen gebruikelijk maakt de bestuurlijke reactie van het college van B&W integraal onderdeel uit van het onderzoeksrapport. Het feitenrelaas en de onderzoeksbevindingen vindt u terug in de daarna volgende hoofdstukken.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau Necker van Naem dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de samenwerking.

Onze dank gaat uiteraard ook uit naar ambtenaren en bestuurders van de gemeente Ooststellingwerf die in het kader van het onderzoek hun medewerking hebben verleend. Ook zijn wij de voorzitters van de Algemene Kamer en de Sociale Kamer en de klachtenfunctionaris die wij in het onderzoek hebben gehoord zeer erkentelijk voor hun bereidheid om input te leveren voor het onderzoek.

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie Ooststellingwerf

¹ Startnotitie JKZ

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Conclusies en Aanbevelingen	5
Bestuurlijke reactie van het college van B&W	8
Nawoord van de Rekenkamercommissie	10
1 Inleiding	11
1.1. Aanleiding	11
1.2. Afbakening van het onderzoek	11
1.3. Doel en vraagstelling	11
1.4. Onderzoeksverantwoording	12
2 Feitenrelaas en bevindingen	13
2.1 Juridische Procedures	13
2.1.1 Bezwaarschriften	13
2.1.2 Beroep	17
2.1.3 Klachten	19
2.1.4 Rechtszaken	21
2.1.5 Informatievoorziening aan de raad	22
2.2 Kwaliteit en vormgeving juridische functie	23
2.2.1 Ontwikkeling van de juridische functie in de periode 1997-2018	23
2.2.2 Organisatie van de juridische functie	25
2.2.3 Kosten juridische ondersteuning en proceskosten	28
2.2.4 Kennisniveau en opleiding	28
2.3 Borging juridische kwaliteit	30
2.3.1 Kwaliteitsnormeringen vastgesteld	30
2.3.2 Samenwerking met externe partijen: contractmanagement	32
2.3.3 Anticipatie op nieuwe wetgeving en doorwerking Europese regelgeving	33
2.3.4 Juridische controlfunctie	33
2.4 Juridisch bewustzijn	34
2.4.1 Algemeen beeld juridisch bewustzijn	34
2.4.2 Sturing op juridisch bewustzijn	35
2.4.2 Juridisch overleg	35
2.5 Dossiertoetsing	36
2.5.1 Juridische producten	36
2.5.2 Juridische procedures	39
2.6 Toetsing aan het normenkader	41
2.7 Toetsingskader dossieranalyse	45
2.8 Beantwoording onderzoeksvragen	48
Bijlage 1: overzicht gesprekspartners	50
Bijlage 2: Bronnen	51

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de juridische kwaliteitszorg van de gemeente Ooststellingwerf. Een aantal raadsleden maakt zich hier zorgen over. Ze hebben het idee dat de gemeente relatief veel rechtszaken verliest en dat het budget voor proceskosten elk jaar wordt overschreden.

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek achterhalen of deze zorgen terecht zijn. Daartoe zijn de juridische procedures bestudeerd, is gekeken naar de manier waarop de gemeente de juridische functie heeft ingericht en hoe de kwaliteit wordt geborgd.

Klachten en bezwaarschriften

Bij klachten wordt altijd contact opgenomen met de klager. Wanneer het niet lukt om de klacht op te lossen of de klager is niet tevreden over de uitkomst of de behandeling door de gemeente, dan komt de onafhankelijke klachtenfunctionaris in beeld. In gemiddeld 30% van de klachten lukt het om deze informeel op te lossen. Een iets kleiner aantal komt bij de klachtenfunctionaris terecht. In het jaarverslag van de klachtenfunctionaris valt onder meer te lezen dat er zorgen zijn over de communicatie van de gemeente met inwoners. Betere communicatie kan het aantal formele klachten verminderen. De laatste jaren is het aantal ingediende bezwaarschriften redelijk stabiel. Voor de bepaling van de juridische kwaliteit is het aantal gegrond verklaarde bezwaren interessant. Dit aantal is minimaal, dit geldt zowel voor de Algemene als voor de Sociale Kamer. In het jaarverslag van de Bezwaarschriftencommissie gaan de aanbevelingen aan het college regelmatig over de communicatie met bezwaarmakers, die kan beter. Ook wordt jaarlijks aandacht gevraagd voor beroepszaken, beide kamers willen graag geïnformeerd worden over ingestelde beroepen en wat hiervan de uitkomst was, zodat men ervan kan leren.

Rechtszaken

In de afgelopen jaren was er sprake van een afname van het aantal verloren rechtszaken. De langlopende procedure Gamma betrof een civiele procedure over een vordering schadevergoeding. Deze werd door de rechter afgewezen, hier heeft de gemeente dus gewonnen. Ook betrof het twee besluiten op bezwaar, deze hebben de toets van de rechter niet doorstaan. Het dossier Prikkedam betreft een beroepszaak waarbij door de rechter werd geoordeeld dat de gemeente een gebrekkig besluit nam, omdat ze de beheerverordening Motorcrossterrein Prikkedam als motivering heeft gebruikt, terwijl deze beheerverordening onverbindend was verklaard. Ook was er een handhavingsverzoek ingediend, dit werd door het college afgewezen. De rechtbank oordeelde dat er door het college bij deze afwijzing geen goede belangenafweging was gemaakt.

Interne kwaliteit

In het organisatieplan Juridische Functie zijn de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- Versterken juridische kwaliteit is onderdeel van de algemene kwaliteitszorg en zaak van de gehele organisatie.
- Juridische kennis wordt ingezet om de kwaliteit van de gemeentelijke producten en de dienstverlening aan burgers en bedrijven te optimaliseren.
- De dienstverlening naar burgers vindt zoveel mogelijk uniform plaats.
- Een medewerker moet toegerust zijn om zijn werkproces(sen) juridisch juist uit te voeren.
- Uitgangspunt is de taakvolwassenheid van medewerkers.
- De gemeente Ooststellingwerf is een lerende organisatie.

Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) houdt zich bezig met de algemene juridische zaken, vakspecifieke juridische zaken vallen binnen de verschillende afdelingen. De komende tijd zal de juridische kwaliteitszorg worden herijkt, het rapport van de rekenkamercommissie zal hierbij worden gebruikt. De omvang van de juridische formatie van het cluster BJZ is op niveau, zo blijkt uit een benchmarkonderzoek. De omvang komt grotendeels overeen met vergelijkbare gemeenten. De OWO-samenwerking op juridisch vlak is niet geformaliseerd, maar vindt wel plaats. Er is een halfjaarlijks contactmoment voor de juristen van de drie gemeenten en men weet elkaar te vinden. Op alle terreinen is juridische kennis in huis. Er is echter geen strategisch opleidingsplan voor juridische medewerkers. Er kunnen wel losse trainingen of cursussen worden gevolgd, als daar behoefte aan is. Als er onvoldoende juridische kennis en/of capaciteit in huis is, kan die worden ingehuurd. De kosten fluctueren in de loop der jaren, maar bedragen gemiddeld ca. €100.000 per jaar (2010 - 2017). Deze kosten wijken niet af van die bij vergelijkbare gemeenten. Overigens hebben de onderzoekers niet het verschil kunnen bepalen tussen de begrote en de werkelijke kosten voor de inhuur van juridische capaciteit, er waren geen gegevens voorhanden.

Informatie aan de raad

De raad wordt eenmaal per jaar vertrouwelijk geïnformeerd over juridische procedures. Daarnaast krijgt hij het jaarverslag met een risico-inventarisatie per procedure. Een aantal rechtszaken komt jarenlang terug in dit overzicht, met een hoge risico-inschatting. Dit kan bijdragen aan het beeld dat de raad heeft over de hoeveelheid zaken waarin de gemeente betrokken is. Ook krijgen raadsleden “signalen” over procedures en rechtszaken. De raadsleden geven aan dat zij nu vaak per toeval achter bepaalde procedures komen. Zij zien liever een proactieve houding van de wethouder hierin.

Onderzochte dossiers

In het kader van dit onderzoek is een groot aantal dossiers getoetst. Deze dossiers betroffen overeenkomsten, verordeningen en beleidsregels en een paar andere producten, zoals meldingen. Van de bestudeerde overeenkomsten was de kwaliteit redelijk. Van de verordeningen en beleidsregels was de juridische vormgeving en kwaliteit goed, er is gekeken naar vaststelling, correcte besluitvorming, geldigheid, verwijzing naar artikelen en de opbouw. Bij de andere producten is conform wet- en regelgeving gehandeld. Op basis van de bestudeerde dossiers concluderen de onderzoekers dat er bij de gemeente Ooststellingwerf geen patroon zichtbaar is dat er veel juridische procedures worden verloren, zeker als de lijst van onderzochte dossiers naast de lijst van klachten, bezwaar- en beroepschriften wordt gelegd.

Conclusies en Aanbevelingen

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate is in de gemeente Ooststellingwerf sprake van doelmatige en doeltreffende juridische kwaliteitszorg?

Op grond van het onderzoek luidt het antwoord op deze centrale vraag:

Bij de gemeente Ooststellingwerf is overwegend sprake van doelmatige en doeltreffende juridische kwaliteitszorg. Op verschillende niveaus in de organisatie is juridische kennis belegd, maar het kennisniveau verschilt per afdeling. De 2^e-lijnsjuristen zijn beschikbaar voor een tweede juridische blik en volgen zelf actief wat er gebeurt binnen de gemeente, maar het overleg tussen de verschillende juristen kan nog beter worden vormgegeven. Ook is er nog geen juridische controller. Er wordt met vaste formats gewerkt, maar de juridische producten worden niet steekproefsgewijs getoetst. Regelgeving, besluiten en beschikbaarheden voldoen meestal aan de eisen van rechtmatigheid, maar vanuit de behandeling van bezwaar- en beroepszaken blijkt dat de motivering soms onvoldoende is. De bezwaarschriftencommissie en de klachtenfunctionaris zien regelmatig dat dezelfde problematiek of kwetsbaarheden terugkeren. Daar valt nog winst te behalen. Veel zaken zijn dus geregeld, maar er is ruimte voor verbetering.

Er zijn al plannen voor het door ontwikkelen van de juridische kwaliteitszorg. In afwachting van het rekenkameronderzoek zijn deze plannen nog niet in gang gezet. Het feit dat de gemeente hier zelf al mee bezig is getuigt van aandacht voor het thema.

1 Conclusies

Op basis van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken, de beantwoording van de vragen en de toetsing van alle bevindingen aan het normenkader komen wij tot de volgende conclusies:

1. Bij de gemeente Ooststellingwerf ontbreekt een integraal juridisch opleidingsplan

Hoewel medewerkers wel de mogelijkheid hebben om cursussen te volgen, is er geen plan of strategie dat hier aan ten grondslag ligt. De juridische cursussen worden hoofdzakelijk alleen op verzoek aangeboden.

2. De meerwaarde van de structuur van de juridische functie, waarin zowel centraal als decentraal juristen zijn georganiseerd, wordt niet optimaal benut.

Het Juridisch Vakberaad, bij uitstek een plek voor het delen van kennis, wordt vooral ervaren als een vrijblijvend moment waarop de input vanuit de 2^e-lijnsjuristen komt.

De 2^e-lijnsjuristen worden gevraagd om bij hele concrete zaken mee te kijken. Deze kennis zou eigenlijk op de afdeling aanwezig moeten zijn.

3. De omvang en kosten van de juridische organisatie wijken niet af van referentiegemeenten

Het aantal fte en de kosten voor externe inhuur zijn niet opvallend hoog in vergelijking met andere gemeenten. De meeste kennis heeft de gemeente zelf in huis; soms met externe expertise ingehuurd worden.

4. Er wordt te weinig gestuurd op het leren van lessen uit de procedures bij de bezwaarschriftencommissie en klachtenfunctionaris.

Uit de jaarverslagen van de bezwarencommissie en de interviews blijkt dat steeds dezelfde soort vraagstukken terug komen bij de bezwarencommissie en de klachtenfunctionaris. Deels is dit onvermijdelijk, maar voor een gedeelte zou dit ook ondervangen kunnen worden door lessen te trekken uit de specifieke zaken. Jaarlijks vindt er een gesprek plaats met de bezwarencommissies en de klachtenfunctionaris, om de jaarverslagen te duiden. Voor de bezwarencommissies en de klachtenfunctionaris is echter niet duidelijk hoe hun terugkoppeling aan de organisatie wordt verwerkt. De jaarverslaglegging heeft daardoor minder het karakter van managementinformatie om gestructureerd te leren en te verbeteren.

5. Inrichting juridische control moet nog op gang komen; juridische kwaliteitszorg krijgt al wel de ruimte

Hoewel er al langer een wens bestaat voor een juridische controlfunctie, moet de inrichting van deze functie eigenlijk nog plaatsvinden. Er zijn al wel structuren om te werken aan de monitoring en evaluatie van juridische kwaliteitszorg. De monitor, de rapportage op normeringen en een audit op een specifieke afdeling zijn nu allen één of enkele keren uitgevoerd. De intentie is om dit een structureler karakter te laten krijgen. De 2^e lijnsjuristen vullen vooral een adviserende taak in.

6. De kwaliteit van de juridische dossiers is redelijk

Het algemeen oordeel over de kwaliteit van de getoetste dossiers is redelijk. Op onderdelen zijn er wel verbeteringen nodig.

7. Veruit de meeste rechtszaken worden gewonnen.

Uit de beschikbaar gestelde informatie blijkt niet dat er bovenmatig veel juridische procedures worden verloren. De gemeenteraad wordt echter niet jaarlijks geïnformeerd over het aantal gewonnen en verloren zaken waardoor mogelijk een verkeerd beeld bij hen is gaan ontstaan.

2. Aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Ooststellingwerf:

Draag het college op:

1. Te zorgen voor een plan of planning waarbinnen structureel aan juridische kwaliteitszorg gewerkt kan worden

Zo kunnen audits, de kwaliteitsscan en de JKZ-monitor echt een terugkerend onderdeel van het proces worden, wat de PDCA-cyclus zal versterken. De plannen die hier voor op de plank liggen zijn een goed uitgangspunt. Onderdeel daarvan is de positionering en taakstelling van de juristen. Creëer daarbij een mogelijkheid van minder vrijblijvende advisering en kaderstelling door de juridische controlfunctie.

2. Een integraal juridisch opleidingsplan vast te stellen

Met een plan wordt voor iedereen duidelijk welk kennisniveau wordt nagestreefd, en welke capaciteiten nodig zijn op de verschillende afdelingen.

3. De raad nadrukkelijk te informeren over welke stappen er gezet worden op het gebied van juridische kwaliteit

Juridische kwaliteitszorg is breder dan alleen het aantal rechtszaken waarin de gemeente verwickeld is. Om dit besef en een realistisch beeld van de juridische kwaliteit van de organisatie ook bij de raadsleden te ontwikkelen, kan de informatieverstrekking verbeterd worden. Het verstrekken van een jaarlijks actueel overzicht van gewonnen en verloren rechtszaken aan de raad draagt bij aan het inzicht in de juridische kwaliteitszorg.

4. Over een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering van bovengenoemde aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Reactie college:

“Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport dat de rekenkamercommissie heeft uitgebracht over de stand van zaken inzake juridische kwaliteitszorg. Het onderzoeksrapport bevestigt de overtuiging van het college dat de organisatie op de goede weg is met de huidige inrichting van de juridische kwaliteitszorg. De conclusies en aanbevelingen sluiten aan bij de reeds genomen en voorgenomen stappen inzake juridische kwaliteitszorg en juridische control.

De aanbeveling om te zorgen voor een plan of planning waarbinnen structureel aan juridische kwaliteitszorg gewerkt kan worden wordt inmiddels dan ook al uitgevoerd. Hiertoe was reeds de hierboven vermelde notitie Herijken juridische kwaliteitszorg gemeente Ooststellingwerf 2017 vastgesteld. De voorstellen uit deze notitie zijn deels in uitvoering. Verdere besluitvorming ten aanzien van juridische kwaliteitszorg en juridische control is aangehouden in afwachting van het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie. Na het verschijnen van het onderzoeksrapport zal besluitvorming en uitvoering (verder) ter hand genomen worden.

Wij hebben veel aandacht voor de ontwikkeling van onze medewerkers. Een integraal juridisch opleidingsplan achten wij niet nodig. De typisch vakinhoudelijke/specialistische juridische scholing is onderdeel van het integraal management. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de individuele medewerker en de teamleiders. In de JKZ-cyclusgesprekken wordt hieraan aandacht besteed. Op deze wijze wordt bijgehouden in hoeverre de juridische scholing van de medewerkers op peil is en blijft.

Cluster BJZ is verantwoordelijk voor de organisatiebrede opleidingen (Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet). Deze opleidingen worden jaarlijks aangeboden en blijken in een behoefte te voorzien.

Het onderzoeksrapport signaleert dat de meerwaarde van de structuur van de juridische functie niet optimaal wordt benut. Dit knelpunt valt in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van de teamleiders en wordt door hen opgepakt. Hierop wordt gemonitord in de JKZ-cyclusgesprekken. Een evaluatie van het juridisch vakberaad staat gepland voor 2019.

Om de kosten van juridische inhuur beter inzichtelijk te krijgen en te kunnen beheersen zijn in 2013 de gedragscode inhuur extern juridisch advies en het protocol aanvraag extern juridisch advies vastgesteld. Sindsdien zijn de kosten van juridische inhuur gedaald. Deze bewegen zich de laatste jaren rond € 70.000,-.

Ten aanzien van de juridische controlfunctie merken wij het volgende op. De juridische control is belegd bij de senior juridisch adviseurs van cluster Bestuurlijk Juridische Zaken. In de hierboven reeds genoemde notitie Herijken juridische kwaliteitszorg gemeente Ooststellingwerf 2017 worden aanzetten gegeven om de juridische control verder gestalte te geven. In deze notitie wordt eveneens voorgesteld om het leereffect uit bezwaarschriften en klachten verder te benutten.

Met instemming nemen wij kennis van de conclusies dat de juridische kwaliteit van de onderzochte dossiers redelijk tot goed is en dat veruit de meeste rechtszaken worden gewonnen. Hierbij merken we op dat de uitkomst van een gerechtelijke procedure niet in alle gevallen kan worden weergegeven als ‘gewonnen’ of ‘verloren’. Zoals ook blijkt uit het rapport van de Rekenkamercommissie (pagina 21) is een onderverdeling in ‘gewonnen’ en ‘verloren’ beroepszaken te beperkt. Er zijn vele uitkomsten van een procedure mogelijk die niet passen in het schema ‘gewonnen of verloren’.

Voor wat betreft de informatievoorziening aan de raad merken wij het volgende op. Tot op heden ontvangt de raad periodiek een overzicht op hoofdlijnen, waarop de status van lopende risicovolle beroepsprocedures is aangegeven. Wij zijn voornemens om uitvoering aan deze aanbeveling te geven door in het periodieke overzicht eveneens de mutaties ten opzichte van het voorgaande overzicht te vermelden. Hierdoor heeft de raad niet slechts inzicht in de lopende procedures maar ook in de uitkomsten van afgesloten procedures.

Hierop sluit de aanbeveling om de raad over een jaar te informeren over de voortgang van de aanbevelingen aan. Zoals hierboven is verwoord is de implementatie van de aanbevelingen deels al verricht of gaande. Daarnaast ontvangt de raad in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken op hoofdlijnen informatie over de stand en de voortgang van juridische kwaliteitszorg in de gemeentelijke organisatie. Het college is voornemens om via deze weg de raad te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.”

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie waardeert de positieve insteek van het college van burgemeester en wethouders en de aangekondigde acties rond de uitvoering van een groot aantal aanbevelingen.

Op één punt wil de rekenkamercommissie een opmerking maken. Het college van b. en w. stelt dat een integraal opleidingsplan niet nodig is en de primaire verantwoordelijkheid voor het op peil houden van de juridische scholing bij de individuele medewerker en de teamleiders ligt.

De rekenkamercommissie ziet dat anders. De rekenkamercommissie constateert in haar onderzoek juist dat het meer gestructureerd invullen van juridische kwaliteitszorg een strakkere sturing impliceert op de verbetering en versteviging van de juridische kennis in de organisatie. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) publiceerde in 2016 de handreiking Strategisch juridisch opleidingsbeleid voor gemeenten. Daarin geeft de VNG aan dat de juridische bestuurskracht van een gemeente staat of valt met de kwaliteit van haar juristen. En dat betekent dat het niveau van kennis en vaardigheden van de gemeentjuristen permanente aandacht verdient. Het is zaak dat de gemeenten hier met een goed onderbouwd juridisch opleidingsbeleid op inspelen, aldus de VNG.

De rekenkamercommissie adviseert de Raad dan ook om een expliciete uitspraak te doen over deze aanbeveling.

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

In 2017 is de Rekenkamercommissie Ooststellingwerf een onderzoek gestart naar de juridische kwaliteitszorg in de gemeente. Aanleiding voor dit onderzoek is de zorgen die de raad heeft omtrent de rechtszaken waar de gemeente bij betrokken is. De zorg van de raad is tweeledig, enerzijds leeft er het gevoel dat de gemeente bij veel rechtszaken betrokken is en deze verliest, anderzijds is er de zorg over het budget voor de proceskosten dat ieder jaar overschreden wordt. Het blijkt dat er veel onduidelijkheid bestaat over de invulling van de juridische functie bij de raad. De rekenkamercommissie is met het onderzoek gestart om het beeld van de raad te toetsen aan de werkelijkheid.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het systeem van juridische kwaliteit (opzet, bestaan, werking).

Meer specifiek richt het onderzoek zich op de volgende aspecten:

1. De mate waarin en de wijze waarop de gemeente in juridische procedures staande blijft
2. De kwaliteit en de vormgeving van de juridische organisatie
3. De mate waarin en de wijze waarop de juridische functie toekomstbestendig is
4. Het functioneren van (pre-)mediation, klachtencommissie en bezwaarschriftencommissie

De onderzoeksperiode is met het oog op de actualiteit van de informatie beperkt tot de periode 2010-heden.

1.3 Doel en vraagstelling

Met dit onderzoek wenst de Rekenkamercommissie:

- het bij de raadsleden ontstane beeld door middel van dit onderzoek te toetsen aan de werkelijkheid;
- de juridische kwaliteit van de gemeentelijke organisatie in beeld te brengen;
- aanbevelingen te doen om de juridische kwaliteit te verbeteren als daar aanleiding toe is.

Deze onderzoeksdoelen zijn door de rkc Ooststellingwerf uitgewerkt in een centrale vraagstelling voor het onderzoek en daarop aansluitende operationele onderzoeksvragen.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

In welke mate is in de gemeente Ooststellingwerf sprake van doelmatige en doeltreffende juridische kwaliteitszorg

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Welke beleidskaders en richtlijnen zijn er in de gemeente met betrekking tot juridische kwaliteitszorg?
2. Welke kennis en competenties zijn aanwezig in het team van juristen en wat ontbreekt (nog)?
3. Hoe zijn de juristen gepositioneerd in de organisatie en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?
4. Hoe wordt het juridisch besef onder medewerkers bevorderd en hoe wordt het juridisch besef door verschillende betrokkenen ervaren?
5. Hoe wordt de houdbaarheid van bestuurlijke besluitvorming geborgd (bv. juridische risicoanalyse, toets op rechtmatigheid)?
6. Hoe wordt de raad geïnformeerd over juridische kwaliteitszorg?
7. Hoe duiden betrokkenen de toekomstbestendigheid van de juridische organisatie (kaders, competenties, capaciteit, prioriteit/draagvlak)?
8. Wat zijn de begrote en werkelijke kosten van de juridische functie, externe ondersteuning en proceskosten alsook vergoedingen in de onderzochte periode?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Nadat het onderzoeksplan en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startbijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de portefeuillehouder en ambtelijk betrokkenen. Het rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met Necker van Naem.

De onderzoekers van Necker van Naem voerden hun werkzaamheden uit tussen maart en september in 2018. De werkzaamheden bestonden uit een documentstudie, interviews en dossiertoetsing. Op 1 mei vond de dossiertoetsing op locatie plaats. De interviews vonden plaats op 7 mei en 1 juni (zie bijlage 'bronnen' voor een overzicht van personen die de rekenkamercommissie in het kader van dit onderzoek sprak). Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt. De verslagen zijn ter verificatie aan de respondenten voorgelegd en geaccordeerd.

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Ooststellingwerf om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen geschreven.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie d.d. 19 oktober 2018). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

2 Feitenrelaas en bevindingen

2.1 Juridische Procedures

In deze paragraaf wordt ingegaan op de organisatie en het verloop van de juridische procedures in de gemeente Ooststellingwerf. Dit hoofdstuk biedt daarmee, in samenhang met de andere hoofdstukken, inzicht in onderstaande deelvragen:

- 1. Welke beleidskaders en richtlijnen zijn er in de gemeente met betrekking tot juridische kwaliteitszorg?*
- 4. Hoe wordt het juridisch besef onder medewerkers bevorderd en hoe wordt het juridisch besef door verschillende betrokkenen ervaren?*
- 6. Hoe wordt de raad geïnformeerd over juridische kwaliteitszorg?*
- 7. Hoe duiden betrokkenen de toekomstbestendigheid van de juridische organisatie (kaders, competenties, capaciteit, prioriteit/draagvlak)?*

2.1.1 Bezwaarschriften

Bezwaarschriftencommissie is opgedeeld in twee kamers

De gemeente Ooststellingwerf kent een vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften. Deze commissie bestaat uit twee kamers te weten:

- De Algemene Kamer: deze kamer heeft twee roulerende voorzitters en vijf leden. De Algemene Kamer is bevoegd te adviseren over alle bezwaarschriften en adviseert volgens de verordening niet over bezwaarschriften die onder de bevoegdheid van de Sociale Kamer vallen en over besluiten die zijn genomen op basis van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de Wet waardering onroerende zaken².
- De Sociale Kamer: deze kamer bestaat uit een voorzitter en vijf leden en is bevoegd te adviseren over bezwaarschriften die betrekking hebben op het gebied van sociale voorzieningen, waaronder: de Participatiewet, uitkering oudere werklozen, besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004, leerlingenvervoer, gemeentelijke parkeerkaart, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De leden van de Algemene Kamer en de Sociale Kamer maken geen deel uit van de organisatie of verantwoordelijkheid van de gemeente Ooststellingwerf. Voor beide kamers geldt dat de leden voor een periode van vier jaar worden benoemd. Deze termijn kan eenmaal worden verlengd.

Organisatie Algemene Kamer en Sociale Kamer geregeld door de gemeente

Over de vergadersystematiek is niets opgenomen in de verordening, het staat de kamers dus vrij dit zelf te organiseren. Het secretariaat van de commissies maakt jaarlijks voor de Algemene Kamer een rooster voor het gehele kalenderjaar. Hierbij wordt eenmaal in de maand een reguliere zitting en een reserve zitting ingepland. De zittingen van de Algemene Kamer zijn in principe openbaar, tenzij een belanghebbende anders verzoekt of de voorzitter het nodig acht om de deuren te sluiten. De stukken die behandeld worden in de openbare vergadering zijn voor iedereen toegankelijk. Het opstellen van het advies vindt in beslotenheid plaats. De Algemene Kamer wordt ondersteund door een interne secretaris en een externe secretaris.

² Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Ooststellingwerf (2011)

Het secretariaat plant ook het vergaderschema voor de Sociale Kamer. In principe worden er iedere maand twee vergaderdata gereserveerd. De zittingen van de Sociale Kamer zijn niet openbaar. Het opstellen van het advies vindt in beslotenheid plaats. De Sociale Kamer wordt ondersteund door een interne secretaris.

Verschillende vergadersystematieken Algemene Kamer en Sociale Kamer

Binnen de Algemene Kamer wordt er niet gewerkt met een vaste voorzitter. Eén van de drie bij de zitting aanwezige leden van de Algemene Kamer neemt de rol van voorzitter op zich. Dit kan ook een plaatsvervangend lid zijn. Het kan voorkomen dat de eigenlijke voorzitter van de Algemene Kamer aanwezig is bij de zitting, maar niet in de rol van voorzitter. Ook kan het voorkomen dat de voorzitter van de Algemene Kamer helemaal niet aanwezig hoeft te zijn bij de zitting. De Sociale Kamer werkt wel met een vaste voorzitter. Alle leden, inclusief de plaatsvervangende leden, worden ingedeeld voor de zittingen. Bij iedere zitting zijn, naast de voorzitter, twee andere leden van de Sociale Kamer aanwezig. Bij mogelijke afwezigheid van de voorzitter leidt de plaatsvervangend voorzitter de zitting.

Uit de interviews blijkt dat de kamers de verantwoordelijkheid omtrent de vergadersystematiek bij het secretariaat leggen. Het secretariaat bepaalt de momenten waarop er vergaderd wordt en op welke manier.

Procesbeschrijving Algemene Kamer en Sociale Kamer

Op het moment dat een bezwaarschrift binnenkomt bij de gemeente, wordt het geregistreerd en krijgt de verstuurder een ontvangstbevestiging. Een kopie van het bezwaarschrift wordt toegestuurd aan de afdeling waarop het bezwaarschrift betrekking heeft. De afdeling verzamelt vervolgens de relevante stukken en stelt een nota van toelichting op. Deze nota van toelichting bevat een motivering van de gemaakte keuzes en een reactie op het bezwaarschrift. De stukken worden verzameld door het secretariaat van de commissies van advies. In het proces van de Sociale Kamer zit hier een stap tussen. Hier wordt eerst intern gekeken of het bezwaarschrift opgelost kan worden door bijvoorbeeld een gesprek met of toelichting aan de burger.. Dit is bepalend voor de agenda van de zittingen. Het kan door deze procedure voorkomen dat de zitting maar een enkel agendapunt bevat.

De stukken worden gemiddeld twee weken voor aanvang van de zitting gestuurd naar de leden van de kamers. Uit de interviews blijkt dat de stukken voor de leden van de Algemene Kamer soms te laat zijn. De stukken bestaan uit: het besluit, het bezwaarschrift, de nota van toelichting en onderliggende stukken. De belanghebbenden in een procedure bij de Algemene Kamer krijgen de stukken ook opgestuurd, de belanghebbenden in een procedure bij de Sociale Kamer kunnen de stukken inzien op het gemeentehuis. De stukken worden op dit moment nog niet digitaal verstrekt. Tijdens de hoorzitting krijgt de belanghebbende tijd om het bezwaar toe te lichten. Hij/zij mag zich hierbij laten vertegenwoordigen of bijstaan. De kamers hebben de gelegenheid om toelichtende vragen te stellen. Bij de hoorzitting is ook bijna altijd iemand vanuit de gemeentelijke organisatie aanwezig. Uit de interviews blijkt dat bij de Sociale Kamer dit veelal dezelfde vertegenwoordiger is, bij de Algemene Kamer verschilt dit per casus. De leden van de kamers kunnen ook toelichtende vragen stellen aan de vertegenwoordigers van de gemeente.

Na de hoorzitting beraden de betrokken commissieleden zich op de casus. De secretaris stelt vervolgens het advies op en maakt een verslag van de hoorzitting. De leden van de commissie scherpen het advies zo nodig nog aan. Zowel het advies als het verslag van de hoorzitting wordt gestuurd naar de bezwaarmaker en de eventuele andere belanghebbende(n), het betreffende bestuursorgaan en de functionele afdeling. De functionele afdeling heeft vervolgens de mogelijkheid om een ambtelijk voorstel te doen omtrent het advies. Het is vervolgens aan het betreffende bestuursorgaan om in te stemmen met het advies of om contrair te besluiten.

College besluit contrair op advies bezwaarschrift	2014	2015	2016
Algemene Kamer	0	2	0
Sociale Kamer	2	4	3

Bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op opgave van de vakafdeling, en komen niet geheel overeen met de jaarverslagen van de Sociale Kamer. Zo is in het jaarverslag van 2015 opgenomen dat het college 24 van de 26 gegeven adviezen overnam, en in het verslag over 2016 dat er vier keer contrair werd besloten. Naar het oordeel van de onderzoekers is het aantal contraire besluiten in het sociaal domein aan de hoge kant. De onderzoekers hebben de verklaringen die worden gegeven voor een contrair besluit ingezien, en vinden het veelal logisch en/of verklaarbaar dat in de betreffende zaken contrair is besloten.

Trends in aantallen bezwaarschriften

De cijfers uit de jaarverslagen van de Algemene Kamer en Sociale Kamer geven het volgende beeld van de afhandeling en beslissing op bezwaarschriften³.

Bezwaarschriften Algemene Kamer	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal aantal ingediende bezwaarschriften AK	47	78 ⁴	43	33	15	23	23	28
Waarvan ingetrokken	9	12	10	12	4	4	3	6
Waarvan niet-ontvankelijk	3	6	6	6	2	8	10	4
Waarvan gegrond	10	15	2	4		2	3	1
Waarvan ongegrond	13	14	15	4	7	9	6	6
Deels gegrond		30		1				1
Open (nader onderzoek)	4		2	1	3		1	2
Waarvan nog niet afgerond op het moment van opstellen jaarverslag	2	1	7	1				2
Anders ⁵	6		1	3				6

³ Jaarverslagen Algemene Kamer en Sociale Kamer van 2014-2016

⁴ Een aantal bezwaren betreffen gelijke onderwerpen, in het jaarverslag van de Algemene Kamer zijn deze gebundeld. Het genoemde aantal in het jaarverslag betreft 52.

⁵ In 2010 zijn 6 bezwaren in overleg danwel premediation geëindigd. In 2012 is 1 bezwaar doorgezonden naar de rechtbank als beroepschrift. In 2013 is in 2 bezwaarzaken een mediationtraject aangegaan en heeft de commissie zich in 1 zaak onbevoegd geacht. In 2017 is 1 bezwaar behandeld als verzoek om heroverweging, 3 bezwaren zijn doorgezonden naar de rechtbank als beroepschrift, 1 bezwaar is in premediation opgelost en 1 bezwaar is aangehouden en opnieuw als aanvraag in behandeling genomen.

Bezwaarschriften Sociale Kamer	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal ingediende bezwaarschriften SK	71	51	61	59	58	79	61
Waarvan ingetrokken	22	22	22	25	32	27	28
Waarvan niet ontvankelijk	5	3	3	4	2	3	3
Waarvan kennelijk niet ontvankelijk	1	1	1	0	3	1	1
Waarvan gedeeltelijk gegrond	1	10	0	0	0	0	0
Waarvan gegrond	16	0	11	4	2	3	4
Waarvan ongegrond	25	14	24	23	19	22	13
Waarvan nog niet afgerond op het moment van opstellen jaarverslag	1	1	0	3	0	23	12

De laatste jaren is het aantal ingediende bezwaarschriften redelijk stabiel. Het aantal ingetrokken bezwaarschriften bij de Sociale Kamer is hoger dan bij de Algemene Kamer. Dat is gebruikelijk in gemeenteland. Juist bij de sociaal gerelateerde bezwaarschriften wordt het contact met de burger gezocht en door de oorspronkelijke beschikking nog eens toe te lichten, is de kans op intrekking aanwezig. Ook komt het voor dat naar aanleiding van het bezwaarschrift de oorspronkelijke beschikking wordt aangepast, waardoor het bezwaarschrift wordt ingetrokken.

Voor de bepaling van de juridische kwaliteit is het aantal gegronde verklaarde bezwaren interessant. Daaruit blijkt namelijk dat een primaire beschikking niet in orde was. Het aantal gegrond bezwaren is in beide kamers minimaal.

Gemeente hanteert standaardformats voor bezwaarclausules

Uit de teamplannen Juridische Kwaliteitszorg (JKZ) en gesprekken met de proceseigenaren JKZ bleek in 2013 dat er binnen de gemeente verschillende bezwaarclausules werden gehanteerd, waarin de toon en omvang uiteenliep. In 2013 zijn daarom standaardformats voor zienswijze, bezwaar, verzet, voorlopige voorziening en beroep vastgesteld voor gebruik in de gehele organisatie. De basis voor deze formats was de model-bezwaarclausule van de Nationale Ombudsman en de verschillende formats die binnen de organisatie werden gebruikt⁶. Uit de interviews blijkt dat deze formats niet altijd op dezelfde manier worden ingevuld.

Jaarverslag en bijeenkomst

De Algemene Kamer en de Sociale Kamer maken ieder jaar een jaarverslag over de werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar. Dit jaarverslag moet voor 1 juli aan het college toegezonden worden. Ook de raad krijgt inzage in het jaarverslag. Ieder jaar vindt er een bijeenkomst plaats waarbij de leden van de kamers, de klachtenfunctionaris, de wethouders, de burgemeester en de gemeentesecretaris aanwezig zijn. Doel van deze bijeenkomst is om de jaarverslagen die de kamers en de klachtenfunctionaris maken, te bespreken. Tijdens deze bijeenkomst wordt gereflecteerd op de werkzaamheden van de kamers en vindt er een terugkoppeling plaats op de aanbevelingen die gedaan worden door de kamers. Van deze bijeenkomst wordt geen verslag gemaakt.

Uit de interviews blijkt dat de leden van de kamers deze bijeenkomst als erg nuttig ervaren. Er is in de bijeenkomst ruimte voor reflectie en zij voelen zich gehoord. Toch geven de geïnterviewden aan dat zij de vertaling van de aanbevelingen niet altijd terugzien. Dit resulteert erin dat in de jaarverslagen dezelfde aanbevelingen blijven terugkomen.

⁶ CMT-advies invoering standaard formats zienswijze, bezwaar, verzet, voorlopige voorziening, beroep, 14 maart 2013.

De geïnterviewden hechten zeer aan goede communicatie in aanloop naar en na het nemen van een besluit door de gemeente. Dit kan ervoor zorgen dat inwoners besluiten beter begrijpen en makkelijker accepteren. De gemeente kan op papier rigide overkomen en daarom zou een goed gesprek sommige procedures kunnen voorkomen. Daarnaast laten de aanbevelingen van de commissies zien dat er systematische zorgen zijn over het behalen van termijnen. Er wordt niet altijd binnen de gestelde termijn gereageerd richting inwoners.

Pre-mediation

De gemeente is actief in het oplossingsgericht werken bij bezwaarschriften. De gemeente Ooststellingwerf maakt hierin naar eigen zeggen gebruik van pre-mediation. Dat betekent in de praktijk dat de secretaris van de commissie en/of de behandelend ambtenaar naar aanleiding van een bezwaarschrift met de bezwaarmaker contact opneemt om te bespreken of en hoe het bezwaarschrift kan worden opgelost. Vooral het toelichten van het besluit geeft soms aanleiding om het bezwaarschrift in te trekken. Dit heet in de volksmond 'pre-mediation'. Vanuit het ministerie van BZK wordt dit met het programma 'Prettig contact met de burger' geïnitieerd en gestimuleerd. De afweging van het toepassen van pre-mediation is volgens de gemeente in het kort als volgt. In beginsel wordt altijd pre-mediation toegepast. Contra-indicaties hiervoor kunnen bijvoorbeeld zijn de wens van de klager c.q. bezwaarmaker, de ervaringen met de klager c.q. de bezwaarmaker en de inhoud van de klacht c.q. het bezwaarschrift.

Voor de Algemene Kamer en de Sociale Kamer is het lastig om zich een beeld te vormen van het succes van pre-mediation. Dit omdat zaken die succesvol zijn opgelost met pre-mediation niet in beeld komen bij de kamers: in het dossier wordt hier geen informatie over opgenomen. Inwoners brengen het soms wel zelf ter sprake. De Sociale Kamer maakt ieder jaar in het jaarverslag kenbaar voorstander te zijn van pre-mediation. Zij weet ook ieder jaar aan te geven hoeveel zaken opgelost zijn door pre-mediation. Vermoedelijk komt dit doordat bij binnenkomst van een bezwaarschrift eerst gekeken wordt of het bezwaar op een andere manier opgelost kan worden, voordat het wordt doorgezet naar de Sociale Kamer.

2.1.2 Beroep

Beroepschriften

Op het moment dat er een advies is uitgebracht door de kamers en het college er een besluit over heeft genomen, komt het besluit op bezwaar weer bij de belanghebbende(n) terecht. Als de belanghebbende(n) het niet eens is/zijn met dit besluit, is er de mogelijkheid om in beroep te gaan. Beroep kan aangetekend worden bij de rechtbank (afdeling bestuursrechtspraak) of bij de Centrale Raad voor Beroep (CRvB). Geschillen die hier voorkomen kunnen lange tijd in beslag nemen.

De onderstaande tabel is een weergave van het aantal beroepen volgens de informatie in de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie.

Aantal beroepen AK	2014	2015	2016
Totaal ingediende beroepen	6	3	6
Waarvan gegrond	1	0	0
Waarvan ongegrond	3	0	2
Waarvan in behandeling	1	3	3
Waarvan niet-ontvankelijk	1 (mogelijk)	0	0
Ingetrokken	0	0	1

Aantal beroepen SK	2014	2015	2016
Totaal ingediende beroepen	8	9	13
Waarvan bij CRvB	1	1	1
Waarvan gegrond	1	0	0
Waarvan ongegrond	6	7	6
Waarvan in behandeling	0	1	1
Waarvan niet-ontvankelijk	0	0	1
Ingetrokken	0	0	5

Voor wat betreft het jaar 2016 is er wel een overzicht van rechtszaken beschikbaar, maar dit overzicht is niet voorzien van data.

De Algemene Kamer en de Sociale kamer geven in het jaarverslag aan dat zij graag op de hoogte worden gehouden als er een beroep tegen het advies wordt ingesteld. Het is niet duidelijk geworden of en op welke manier de kamers hiervan op de hoogte worden gesteld.

Door de duur van de procedures is het ten tijde van het maken van de jaarverslagen, niet altijd inzichtelijk welke beroepen zijn afgerond en welke beroepen nog lopen. Daar wordt melding van gemaakt in het jaarverslag. In latere jaarverslagen wordt niet teruggekomen op de procedures die in het vorige jaar nog liepen. Hierdoor is niet inzichtelijk hoe de beroepsprocedures aflopen die gestart zijn in het ene jaar, maar pas aflopen in een ander jaar. Over de uitkomsten van procedures bij de CRvB maken de jaarverslagen geen melding, anders dan dat er een zaak aanhangig is gemaakt.

Procedure beroep

De gemeente wordt via de rechtbank geïnformeerd over het ingediende beroep. De gemeente heeft vervolgens vier weken de tijd om een verweerschrift en bijbehorende documenten aan te leveren. Het proces rondom verweerschriften is gestandaardiseerd. Op het intranet staat een instructie welke informatie verzameld moet worden en welke stappen er genomen moeten worden op het moment dat er een beroepschrift wordt ingediend. De gemeente kent een standaard verweerschrift wat ingevuld dient te worden. Op grond van de principes van integraal management is de vakafdeling eindverantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering, waaronder eveneens de beroepszaken. Daarbij zijn de 2e-lijnsjuristen als adviseur beschikbaar. Het is echter de verantwoordelijkheid van de lijn om dit advies in te winnen. De vertegenwoordiging van de bestuursorganen is geregeld in de mandaatregelingen van raad en college. Bij deze regelingen is als bijlage een lijst van ambtenaren opgenomen die bevoegd zijn om de bestuursorganen te vertegenwoordigen. De mandaatregelingen van de raad en de overige bestuursorganen zijn te vinden op overheid.nl.

2.1.3 Klachten

Klachten

Naast de Algemene Kamer en de Sociale Kamer kent de gemeente Ooststellingwerf een klachtenfunctionaris. Inwoners van de gemeente kunnen terecht bij deze klachtenfunctionaris op het moment dat zij klachten hebben over de behandeling die zij krijgen van een ambtenaar of bestuurder, weinig, onjuiste of misleidende informatie hebben gekregen van de gemeente of geen antwoord krijgen op vragen⁷.

Klachten	2014	2015	2016
Totaal aantal ingediende klachten	22	22	28
Informeel opgelost (zonder tussenkomst functionaris)	7	5	15
Doorgestuurd naar een andere instantie	1	7	4
Afgedaan door het college	8	0	2
Behandeld door klachtenfunctionaris	6	8	3
Nog niet behandeld einde jaar			1
Niet voor behandeling vatbaar	0	2	3

Procedure rondom klachten

Inwoners kunnen op twee manieren een klacht indienen: via een digitaal formulier op de website of via een brief aan het college van burgemeester en wethouders. Er wordt naar gestreefd om klachten informeel af te handelen. Lukt dit niet, dan wordt de formele procedure in werking gezet. Bij de formele procedure wordt een hoorzitting ingepland. De klacht moet binnen tien weken behandeld worden. De gemeente mag deze termijn eenmaal met vier weken verlengen.

Het secretariaat van de Algemene Kamer en de Sociale Kamer stuurt de klachtenfunctionaris op het moment dat de klacht binnenkomt, de klacht toe. Samen plannen ze de hoorzitting in. Volgens de geïnterviewden zit tussen het binnenkomen van de klacht en de hoorzitting gemiddeld drie tot vier weken. De agenda van de klachtenfunctionaris is hierin leidend. Twee tot drie dagen voordat de hoorzitting plaatsvindt, ontvangt de klachtenfunctionaris een conceptadvies. Het conceptadvies wordt gemaakt door het secretariaat.

Het verslag van de hoorzitting en het advies op de klacht wordt allereerst naar klager gezonden. Op basis van het advies van de klachtenfunctionaris bereidt het secretariaat een MT- en collegeadvies voor waarin het standpunt van de betrokken vakafdeling wordt weergegeven. Na besluitvorming door het MT wordt het advies ter beslissing voorgelegd aan het college. Het college besluit vervolgens over de klacht. De klachtenfunctionaris geeft aan niet te weten op welke termijn dit gebeurt of wat er met het advies gebeurt.

⁷ https://www.ooststellingwerf.nl/organisatie/klacht-indienen_42332/

De hoorzitting

Op de hoorzitting krijgt de betrokkene de kans om zijn/haar kant van het verhaal toe te lichten. Uit het interview komt naar voren dat er vaak ook iemand vanuit de gemeentelijke organisatie aanwezig is op de hoorzitting. Veelal zijn dit de betrokken ambtenaar en een teamleider. Of er iemand uit de organisatie aanwezig is, is niet altijd van tevoren bekend.

Jaarverslag en bijeenkomst

Ieder jaar maakt de klachtenfunctionaris een jaarverslag. Dit jaarverslag maakt de klachtenfunctionaris op eigen initiatief. Het verslag van de functionaris wordt ieder jaar besproken in de bijeenkomst met de kamers, de burgemeester, de gemeentesecretaris en de wethouders. De klachtenfunctionaris heeft in het interview aangegeven de afgelopen twee jaar niet naar deze bijeenkomsten te zijn geweest. Enerzijds omdat de agenda van de functionaris dit niet toelaat, anderzijds omdat hij de indruk heeft dat door de opzet van de vergadering, zijn bijdrage ondergesneeuwd raakt en aanwezigheid dus weinig toegevoegde waarde heeft voor het proces rondom klachten. Van de jaarlijkse bijeenkomst zijn geen notulen beschikbaar. Er vindt geen schriftelijke terugkoppeling plaats op het jaarverslag.

De klachtenfunctionaris geeft in zijn jaarverslagen⁸ aan dat hij zich zorgen maakt over de manier waarop de gemeente met haar inwoners communiceert. Hij is van mening dat op het moment dat de interne en externe communicatie beter op orde is, er minder klachten zullen binnenkomen. In 2014 heeft de gemeente de Klachtenverordening ingetrokken, in het kader van deregulering. Een en ander is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht.

⁸ Jaarverslagen klachtenfunctionaris 2014-2016

2.1.4 Rechtszaken

Rechtszaken

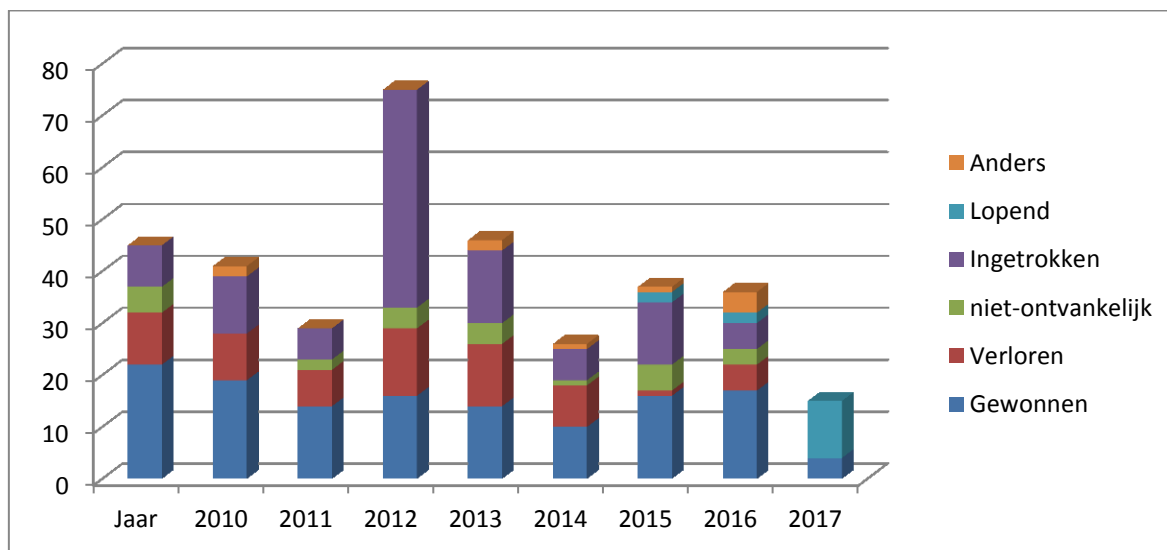
Bij de gemeenteraad bestaat het beeld dat de gemeente Ooststellingwerf betrokken is in veel rechtszaken en dat de gemeente deze zaken vaak verliest. Uit de jaarverslagen van de Algemene Kamer en Sociale kamer blijkt dat er niet veel beroepszaken zijn waarin het beroep gegrond wordt verklaard.

Een overzicht van lopende procedures wordt jaarlijks aan de raad overlegd ter informatie. In het overzicht van juridische procedures zoals dit op 8 februari 2018 is opgesteld, zijn 17 procedures opgenomen. Van deze 17 procedures zijn er in september 2018 nog 12 in behandeling, in vier gevallen heeft de rechtbank de gemeente in het gelijk gesteld en in één geval zijn de partijen in minnelijk overleg tot een oplossing gekomen.

De onderstaande tabel is een weergave van het aantal gewonnen en verloren rechtszaken volgens de informatie van de ambtelijke organisatie:

Jaar	Gewonnen	Verloren	niet-ontvankelijk	Ingetrokken	Lopend	Anders	Totaal
2010	22	10	5	8	0	0	45
2011	19	9	0	11	0	2	41
2012	14	7	2	6	0	0	29
2013	16	13	4	42	0	0	75
2014	14	12	4	14	0	2	46
2015	10	8	1	6	0	1	26
2016	16	1	5	12	2	1	37
2017	17	5	3	5	2	4	36
2018	4				11		15

De grafische weergave hiervan:



2.1.5 Informatievoorziening aan de raad

Informatievoorziening raad over rechtszaken

De raad wordt eenmaal per jaar vertrouwelijk geïnformeerd over de stand van zaken omtrent juridische procedures. Sommige procedures lopen meerdere jaren. De raad krijgt daarnaast eenmaal per jaar in het jaarverslag een risico-inventarisatie op het gebied van rechtszaken die lopen. Een aantal rechtszaken komt jarenlang terug in dit overzicht, met een hoge risico-inschatting. Dit kan bijdragen aan het beeld dat de raad heeft omtrent de hoeveelheid zaken waarin de gemeente betrokken is. Het beeld dat de raadsleden hebben over informatievoorziening over rechtszaken, wordt onder andere bepaald door de informatie die zij krijgen vanuit de gemeente. Uit de informatiebijeenkomst met de raad, gehouden op 12 december 2017 blijkt dat de raadsleden nu handelen volgens het zogenaamde 'piep-systeem'. Op het moment dat de raadsleden signalen krijgen over procedures en rechtszaken stellen zij vragen aan de wethouder. De raadsleden geven aan dat zij nu vaak per toeval achter bepaalde procedures komen. Zij zien liever een proactieve houding van de wethouder hierin. De raadsleden geven aan dat zij, al dan niet vertrouwelijk, geïnformeerd willen worden over de risico's die de gemeente loopt omtrent procedures.

Informatievoorziening raad over beroep en bezwaar

Over beroep- en bezwaarprocedures krijgt de raad geen specifieke informatie. Het jaarverslag dat jaarlijks wordt opgesteld door de klachtenfunctionaris en door de Algemene Kamer en Sociale Kamer wordt wel ter informatie aan de raad gezonden.

2.2 Kwaliteit en vormgeving juridische functie

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens de ontwikkeling van de juridische functie, de organisatie van de juridische functie, externe inhuur en het kennisniveau van de juristen besproken. Daarmee komen aspecten van alle deelvragen in dit hoofdstuk aan bod.

2.2.1 Ontwikkeling van de juridische functie in de periode 1997-2018

1997-2009: organisatiestructuur verandert

De gemeente Ooststellingwerf transformeert in de periode van 1997 tot 2003 van een sectorenmodel naar een directiemodel. In dit nieuwe directiemodel is de afdeling juridische zaken in de lijn geplaatst, met behoud van een stafdeling bedrijfsvoering waar bestuurlijke en juridische zaken (hierna: BJZ) onderdeel van uitmaakt. In 2009 is vervolgens de afdeling bedrijfsvoering en automatisering en ondersteuning samengevoegd tot één afdeling concernzaken. Dit betekent dat het cluster BJZ voortaan valt onder de afdeling concernzaken. Op dat moment is het cluster BJZ verantwoordelijk voor: mediation, afhandelen bezwaarschriften en klachten juridische kwaliteitszorg. De taken van de senior juridisch adviseur zijn op dat moment het in beeld brengen van juridische risico's en ontwikkelingen algemeen concernbeleid vanuit een juridische invalshoek⁹.

Vanaf 2008: zelfstandige aandacht voor juridische kwaliteitszorg

In 2008 wordt een startnotitie juridische kwaliteitszorg geschreven en vastgesteld door het Centraal Management Team (CMT). Onderdeel van deze startnotitie is een zogenaamde legal audit. Deze legal audit fungeert als een nulmeting¹⁰. Doel van de Legal Audit was een inventarisatie te maken van de actuele situatie, waarbij belangrijke en urgente problemen boven water zouden komen. De legal audit wordt uitgevoerd door Leeuwendaal. De resultaten hiervan worden in 2009 opgeleverd, maar door ziekte in de organisatie wordt hier niets mee gedaan¹¹.

In de startnotitie juridische kwaliteitszorg wordt het belang van integrale juridische kwaliteitszorg voor de gemeente Ooststellingwerf omschreven. Enerzijds bevordert integrale juridische kwaliteitszorg de juridische kaderstelling en daarmee de uniformiteit van juridische producten. Anderzijds kan integraliteit van de juridische kwaliteitszorg de werkprocessen efficiënter en effectiever maken. De gemeente Ooststellingwerf verstaat onder kwaliteitszorg: *“De verantwoordelijkheid van de overheid voor het treffen van organisatorische maatregelen, die erop zijn gericht dat de juridische kwaliteit van de geleverde producten en diensten voldoet aan de wensen van de afnemer en de geldende regelgeving”*¹². Specifiek richt de gemeente Ooststellingwerf zich hierbij op het waarborgen en/of versterken van juridische kwaliteit en het bewust omgaan met juridische risico's. De zorg voor juridische kwaliteit is primair gericht op het tweede aspect, namelijk het bewust omgaan met juridische risico's¹³.

Implementatie van de legal audit: project Juridische Kwaliteitszorg en organisatieplan juridische functie

⁹ Organisatieplan juridische functie (2011)

¹⁰ CMT advies 2008 inzake startnotitie en offerte Legal Audit

¹¹ Plan van Aanpak JKZ Ooststellingwerf

¹² Startnotitie JKZ

¹³ CMT besluit, juli 2011

In 2010 wordt het project Juridische Kwaliteitszorg (hierna JKZ) in het leven geroepen. Het project heeft als doel met de implementatie van de uitkomsten van de legal audit aan de slag te gaan. Dit leidt tot het organisatieplan juridische functie in 2011. Hierin worden de volgende uitgangspunten van juridische kwaliteitszorg beschreven:

- Het versterken van de juridische kwaliteit is onderdeel van de algemene kwaliteitszorg en is een zaak van de gehele organisatie.
- Juridische kennis wordt ingezet om de kwaliteit van de gemeentelijke producten en de dienstverlening aan burgers en bedrijven te optimaliseren.
- De dienstverlening naar burgers vindt zoveel mogelijk uniform plaats.
- Een medewerker moet voldoende toegerust zijn om zijn werkproces(sen) juridisch juist uit te voeren.
- Uitgangspunt is de taakvolwassenheid van de medewerkers, waarbij voortdurend bijscholing plaatsvindt op het juridisch gebied.
- De gemeente Ooststellingwerf is een lerende organisatie.

In het organisatieplan juridische functie wordt geadviseerd om de juridische functie decentraal te organiseren. Dit wordt ook geadviseerd door het Juridisch Vakberaad. In de decentrale variant houdt Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) zich bezig met de algemene juridische zaken en vallen de bijzondere vakspecifieke juridische zaken binnen de verschillende afdelingen. Het secretariaat van de bezwaarschriftcommissie blijft bij BJZ. BJZ houdt zich bezig met eerstelijns juridisch advies en kan door de afdelingen worden ingeroepen voor tweedelijns juridisch advies. De directie besluit in 2011 om de juridische functie decentraal te organiseren¹⁴. In de jaren hierna is de gemeente aan de slag gegaan met Juridische Kwaliteitszorg, op inhoud. Er was in die jaren echter geen monitoring of PDCA-cyclus in werking voor Juridische Kwaliteit.

Vaste rollen binnen de juridische functie

Om het bewustzijn rondom juridische kwaliteitszorg te verhogen, is gekozen voor een aantal rollen binnen de juridische functie. Het gaat hier om bestaande rollen. De gedachte achter het benoemen van deze rollen is dat dit de herkenbaarheid binnen de organisatie vergroot, en dat het handelen van de betreffende medewerkers getoetst kan worden aan de kaders die voor een bepaalde functie zijn vastgelegd.

De volgende rollen worden onderscheiden:

Rollen binnen juridische functie	
Rol	Omschrijving
(Senior) Juridisch Adviseur	Proactief en reactief advies in zowel het bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke domein
Juridisch Controller	Beheer van en control op taken binnen juridische functie
Mediator en Secretaris Bezwaarschriftencommissie	(Pre) Mediation en secretariaat bezwaarschriften
Uitvoerder	Uitvoering van (vakspecifieke) taken binnen juridische functie
Informatie- en communicatie- medewerker	Faciliteren van en informeren en communiceren over zaken binnen de juridische functie

¹⁴ Organisatieplan (juli 2011)

Juridische kwaliteitszorg in de organisatie

Een eenduidig beeld over de juridische functie is randvoorwaardelijk om een plan voor de borging van de juridische kwaliteitszorg op te kunnen stellen. Aandacht voor (en het versterken van) juridische kwaliteit dient onderdeel te zijn van de algemene kwaliteitszorg en is een zaak van de gehele organisatie. De bewaking van de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente dient, als een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering, systematisch te zijn ingebed in de organisatie en de werkprocessen.

Een van de uitgangspunten van de juridische organisatie is dat de medewerkers voldoende juridisch geschoold zijn of althans beschikken over een brede juridische ervaring en bijscholing krijgen. Het functieniveau dat hierbij wordt aangehouden is minimaal HBO (opleiding of denkniveau).

Voor de invulling van de basisfuncties op de vakafdelingen is, naast een minimaal opleidingsniveau en scholing, vooral specialistische juridische kennis op het vakgebied van belang. Opleiding en of bijscholing zijn voorwaardelijk om deze basisfuncties en specifieke juridische kennis op peil te houden.

Op iedere afdeling bewaakt de procesmanager op basis van een plan van aanpak de juridische kwaliteitszorg binnen het team. Concernbrede bewaking en borging vindt plaats in het Juridisch Vakberaad (JVB) en door een senior adviseur juridische kwaliteitszorg¹⁵.

Herijking juridische kwaliteitszorg in 2017-2018

In september 2017 adviseren de 2^e-lijns juristen de directie over het herijken van de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Ooststellingwerf. De gemeente werkt bijna tien jaar aan juridische kwaliteitszorg, en juridische control is nog in mindere mate ingebed in de organisatie. Om de juridische kwaliteitszorg blijvend te borgen en juridische control sterker te positioneren, is een herijking nodig. De juristen zien in de diverse ontwikkelingen op juridisch, maatschappelijk, politiek-bestuurlijk en organisatorisch vlak de verwachting dat de OWO-samenwerking voorlopig qua taken niet zal wijzigen, en de enquête juridische kwaliteitszorg¹⁶ die is uitgezet in de organisatie, aanleidingen om de herijking op dit moment uit te voeren. Het CMT staat achter deze plannen, maar wacht op het rapport van het rekenkameronderzoek alvorens tot uitvoering over te gaan¹⁷.

2.2.2 Organisatie van de juridische functie

Contacten tussen de 1^e- en 2^e- lijnsjuristen

Eerder werd al aangegeven dat elke afdeling inhoudelijke juristen heeft, en dat er daarnaast centraal in de organisatie een team van 2^e-lijnsjuristen is georganiseerd. De verhoudingen in de dagelijkse praktijk zien er daarom als volgt uit:

¹⁵ Jaarverslag 2006

¹⁶ Het betreft een enquête die de 2^e-lijnsjuristen in 2017 via het intranet van de gemeente hebben uitgezet.

¹⁷ CMT Voorstel herijken JKZ, 2017

- Op hoofdlijnen weten de 2^e-lijnsjuristen wat er op de afdelingen speelt, maar omdat de organisatie integraal management kent, worden de juristen niet overal bij betrokken. De teams hebben, met hun specialisten, een eigen verantwoordelijkheid. Er is dan ook geen sprake van een ‘parafencultuur’, waarin de 2^e-lijnsjuristen alles (oppervlakkig) voorbij zien komen.
- De 2^e-lijnsjuristen kunnen gevraagd en ongevraagd adviseren, meedenken en het gesprek aangaan met collega’s. Ook niet-juridische medewerkers kunnen de 2^e-lijnsjuristen hiervoor benaderen. In de managementlaag geldt ook het uitgangspunt dat de 2^e-lijnsjuristen controleren en adviseren. Qua positie en adviesrol zit er geen verschil tussen de financials en de 2^e-lijnsjuristen.
- Als een collega niet openstaat voor een juridisch advies van de 2^e-lijnsjuristen, is er een mogelijkheid om te escaleren naar de portefeuillehouders. Dit heeft echter niet de voorkeur.
- In het collegeadvies is een kopje ‘juridische gevolgen’ opgenomen, om te zorgen dat het juridisch aspect al bij het opbouwen van een advies wordt meegenomen.
- De samenwerking tussen 2^e-lijnsjuristen en de juristen op de afdelingen is sterk afhankelijk van de persoon.
- Medewerkers van cluster BJZ schuiven soms aan bij teamoverleggen, als het team dat wil.
- De afdeling sociaal domein heeft een eigen medewerker juridische kwaliteitszorg.
- De juristen treffen elkaar periodiek in het Juridisch Vakberaad.

Periodiek overleg tussen juridische medewerkers

In het Juridisch Vakberaad (JVB) treffen de juridisch medewerkers elkaar voor advies en afstemming. In beginsel vindt de vergadering iedere zes weken plaats, of zoveel vaker als wenselijk wordt geacht. Uit de Kadernota Juridisch Vakberaad¹⁸ blijkt dat het JVB vijf doelen heeft:

1. Het verbeteren van de juridische kwaliteit en het vergroten van het juridisch bewustzijn van de organisatie;
2. Onderlinge advisering en advisering van college, management en organisatie;
3. Het bevorderen van afstemming met name op juridisch gebied;
4. Het opstellen van (juridische) kaders;
5. Het delen van algemene juridische kennis, informatie en ontwikkelingen in wet- en regelgeving en jurisprudentie

Van de deelnemers aan het JVB wordt verwacht dat zij het geluid van het eigen team inbrengen en inhoudelijke inbreng leveren. Daarnaast wordt verwacht dat zij met de ‘gehaalde’ informatie aan de slag gaan binnen het eigen team. In de interviews is aangegeven dat het JVB op dit moment wat te vrijblijvend is: niet iedereen is aanwezig, en de juristen van de afdelingen lijken te verwachten dat de 2^e-lijnsjuristen het initiatief nemen. Er is een kadernota JVB opgesteld om dit aan te pakken. Eerst worden nu teamplannen opgesteld, zodat de JKZ in de teams goed is georganiseerd. Daarnaast wordt het JVB verbeterd.

Omvang van de juridische organisatie

In 2016 had de gemeente 3,32 fte centrale medewerkers juridische zaken in dienst¹⁹. De omvang van het cluster BJZ van 3,32 FTE in 2016 omvat tevens management (0,30 FTE) en secretariaat

¹⁸ Kadernota Juridisch Vakberaad, vastgesteld in het CMT op 28 november 2012

¹⁹ Benchmark gemeenten, 2016, Berenschot



sociale kamer (0,22 FTE). De omvang van de juridische formatie van het cluster BJZ is op niveau. Uit een eerder uitgevoerd onderzoek door Berenschot blijkt dat de omvang grotendeels overeenkomt met vergelijkbare gemeenten.

OWO-samenwerking

De OWO-samenwerking (Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Opsterland) op juridische aspecten is niet geformaliseerd, maar vindt wel degelijk plaats. Er is een halfjaarlijks contactmoment voor de centrale juristen. Daarnaast kan op basis van behoefte contact worden gelegd met de juristen in andere gemeentes, bijvoorbeeld aan de hand van concrete dossiers.

2.2.3 Kosten juridische ondersteuning en proceskosten

Regels met betrekking tot externe inhuur

In 2013 is er een gedragsprotocol voor externe inhuur van juridische dienstverlening ingesteld. Hierin is afgesproken dat op het moment dat er onvoldoende juridische kennis en/of capaciteit in huis is, deze ingehuurd kan worden. In het gedragsprotocol zijn hierover afspraken gemaakt²⁰. De afdeling bedrijfsvoering houdt hierover het administratieve beheer. Wanneer een afdeling een jurist wil inhuren, moet dat overlegd worden met de cluster BJZ. De juristen van cluster BJZ hebben geen zicht op inhuur van juridische capaciteit vanuit een project.

In de interviews is aangegeven dat de laatste jaren voor juridische inhuur gereserveerd budget over blijft. In 2011 en 2012 waren er tekorten. De inhuur vindt meestal plaats in geval van tijdelijke vervanging bij ziekte en zwangerschap van juridische medewerkers in de teams of bij piekmomenten.

De proceskosten staan in onderstaand overzicht. Deze kosten wijken niet af van die bij vergelijkbare gemeenten van deze omvang. De omvang wordt vooral bepaald door het aantal en het karakter van de juridische procedures.

Jaar	Totaalbedrag
2010	€ 61.453,96
2011	€ 119.604,06
2012	€ 172.695,57
2013	€ 175.721,81
2014	€ 111.833,14
2015	€ 68.517,58
2016	€ 76.886,38
2017	€ 58.612,41

Om deelvraag 8 te kunnen beantwoorden is in het onderzoek ook gevraagd naar de begrote en werkelijke kosten van de juridische functie. De werkelijke kosten van cluster BJZ over 2016 bedragen € 214.410,-

De begrote en werkelijke kosten van de juridische functie organisatiebreed zijn niet aan te leveren omdat de juridische functie voor het grootste deel belegd is bij de vakafdelingen en onderdeel is van zeer veel producten. De kosten van de 2e-lijnsadvisering zijn inzichtelijk, de 1e lijn is echter te versnipperd om een betrouwbaar beeld van de kosten te kunnen geven.

2.2.4 Kennisniveau en opleiding

Uitgangspunten opleidingsniveau zijn vastgesteld

Eén van de uitgangspunten van de juridische organisatie is dat de medewerkers voldoende juridisch geschoold zijn of althans beschikken over een brede juridische ervaring, en bijscholing krijgen.

²⁰ Gedragscode externe inhuur, 2013

Het functieniveau dat hierbij wordt aangehouden is minimaal HBO (opleiding of denkniveau). Voor de invulling van de basisfuncties op de vakafdelingen wordt, naast een minimaal opleidingsniveau en scholing, vooral specialistische juridische kennis op het vakgebied als van belang gezien.

Algemeen beeld kwaliteit van het team is positief

Hoewel geïnterviewden erkennen dat het team van ambtenaren in Ooststellingwerf klein is, geven zij aan dat de kwaliteit van de juridische functie goed is. Op alle inhoudelijke terreinen is juridische kennis in huis, maar als het om zeer specialistische kennis gaat, wordt gekozen voor het inhuren van externe capaciteit. Wel zijn er verschillen in kwaliteit van de juristen van de verschillende afdelingen. Bij afdelingen waar de kwaliteit minder vanzelfsprekend is, worden de 2^e-lijnsjuristen vaker betrokken, zowel op eigen initiatief als op initiatief van de afdeling.

Er is geen algemeen opleidingsplan; wel losse cursussen

De gemeente Ooststellingwerf heeft geen vastgesteld opleidingsplan voor juridische medewerkers. Medewerkers kunnen wel trainingen of cursussen volgen, indien daar behoefte aan is. In 2016 en 2017 is een aantal keer een cursus Algemene wet bestuursrecht en een cursus over de Gemeentewet georganiseerd, voor alle medewerkers. Van de mogelijkheid om deze cursussen te volgen is volgens geïnterviewden breed gebruik gemaakt. Alle teams werden hier actief over benaderd. In 2016 is er ook een workshop over de Algemene wet bestuursrecht georganiseerd voor het gebiedsteam. In de eigen opleiding van Ooststellingwerf, 'werken bij de gemeente' komen juridische zaken en sensitiviteit ook aan de orde. Vanuit de organisatie is wel eens gevraagd naar een cursus contractrecht. Die cursus is niet beschikbaar. Op intranet is wel informatie opgenomen over contractrecht.

Het meer gestructureerd invullen van juridische kwaliteitszorg impliceert een strakkere sturing op de verbetering en versterking van de juridische kennis in de organisatie.

2.3 Borging juridische kwaliteit

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op kwaliteitsnormeringen, de samenwerking met externen, de anticipatie op nieuwe wetgeving en op de juridische controlfunctie. Daarmee komen de volgende deelvragen aan bod:

3. *Hoe zijn de juristen gepositioneerd in de organisatie en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?*
4. *Hoe wordt het juridisch besef onder medewerkers bevorderd en hoe wordt het juridisch besef door verschillende betrokkenen ervaren?*
6. *Hoe wordt de raad geïnformeerd over juridische kwaliteitszorg?*
7. *Hoe duiden betrokkenen de toekomstbestendigheid van de juridische organisatie (kaders, competenties, capaciteit, prioriteit/draagvlak)?*

2.3.1 Kwaliteitsnormeringen vastgesteld

Juridische Kwaliteit Ooststellingwerf Scan (JKO)

Om de vinger aan de pols te houden bij de ontwikkeling van de juridische kwaliteit in de gemeente, ontwikkelde de gemeente in 2011 de Juridische Kwaliteit Ooststellingwerf Scan (JKO).

In 2014 wordt voor het eerst een Juridische Kwaliteit Ooststellingwerf Scan uitgevoerd. In het CMT-advies waarin de resultaten worden teruggekoppeld, is opgenomen dat de scan tweejaarlijks wordt uitgevoerd. In 2016 is er echter geen scan uitgevoerd. Uit de kwaliteitsscan 2014 kwamen de volgende aandachtspunten naar voren:²¹

- a. De bewustheid van onze eigen inkoopvoorwaarden is niet overal in de organisatie voldoende. *Voorgesteld wordt om het belang van onze inkoopvoorwaarden onder de aandacht te brengen bij de teamleiders en de procesverantwoordelijke medewerkers.*
- b. Het is nog onvoldoende duidelijk of de leereffecten van bezwaar- en beroepsprocedures worden benut. *Bekeken zal worden hoe dit binnen de teams (teamoverleg) en organisatiebreed (juridisch vakberaad) kan worden belegd en geborgd.*
- c. Binnen de organisatie is de bewustheid van Europees recht aanwezig, voornamelijk op het gebied van aanbesteding en van notificatie van verordeningen. *Aandachtspunt voor 2015 is de bewustheid van het Europees recht te vergroten*
- d. Tijdens het afnemen van de JKO Scan bleek dat er al enkele jaren geen subsidieplafonds zijn vastgesteld. *Vanwege de risico's en de beperkte tijd is hierop door de vakafdeling direct actie genomen, zodat dit niet meer toegevoegd hoeft te worden als aandachtspunt.*
- e. Het organisatiebesluit uit 2011²² is niet actueel meer en dient om die reden te worden vernieuwd. *Gezien de doorgaande ontwikkelingen, mede gezien de OWO-samenwerking en de uitwerking van de drie decentralisaties, is het verdedigbaar om een nieuw organisatiebesluit uit te stellen totdat de voorgenomen wijzigingen zijn uitgekristalliseerd.*

Voor elk van deze aandachtspunten zijn er afspraken op het gebied van concrete acties, communicatie hierover en evaluatie/control hiervan, opgenomen in het CMT-advies.

²¹ CMT-advies Juridische Kwaliteit Ooststellingwerf Scan, 20 november 2014

²² Hier wordt verwezen naar het Organisatiestatuuut gemeente Ooststellingwerf 2012, zie

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Ooststellingwerf/CVDR80732/CVDR80732_2.html.

Standaardnormen juridische kwaliteit

De gemeente Ooststellingwerf focust zich op tien normen met betrekking tot juridische kwaliteit²³. Op 10 maart 2015 zijn in het CMT conceptnormen gepresenteerd, waaruit een tiental normen is geselecteerd. De normen vormen het beoordelingskader aan de hand waarvan de juridische kwaliteit binnen de organisatie wordt getoetst. Hiermee beoogt de gemeente een uniform meet- en toetsingskader te bieden. Per norm wordt er met een ‘stoplicht’-indicator gerapporteerd. Hier worden vier kleuren gehanteerd:

Kleur	Betekenis	Uitwerking
groen	Norm wordt nageleefd en beheer/borging is geregeld	Norm is afdoende gedocumenteerd of is ingebouwd in software waardoor handelingen maar op één wijze kunnen worden uitgevoerd.
geel	Norm wordt nageleefd maar beheer/borging laat te wensen over	Er is sprake van enige documentatie maar onvoldoende om bij vervanging naleving te kunnen garanderen.
oranje	Norm wordt over het algemeen nageleefd, er is echter geen beheer of borging	De norm zit ‘in het hoofd’ van de medewerker maar bij vervanging is naleving niet gewaarborgd.
rood	Norm wordt niet nageleefd	De norm is niet bekend of het belang wordt onvoldoende onderkend.

Periodiek kan worden gezien of de nadruk op andere normen moet komen te liggen. De rapportage over de ontwikkeling van juridische kwaliteitszorg geschiedt eveneens met behulp van deze normen. In het CMT-advies wordt aangegeven dat de JKZ-clusterplannen en de JKZ-monitor worden ingericht aan de hand van de 10 normen en de bijbehorende ‘stoplicht’-indicatoren. De juridische kwaliteit wordt jaarlijks getoetst aan de hand van de vastgestelde normen.

De onderstaande normen worden gehanteerd:

De medewerkers hebben voldoende kennis en vaardigheden: a. juridische basiskennis bij iedere medewerker; b. specialistische juridische kennis bij eerstelijns juridische medewerkers (op de vakafdelingen); c. algemene gemeentebrede juridische kennis bij tweedelijnsjuristen (BJZ).
Juridische kennis en vaardigheden worden op peil gehouden met bijv. cursussen, kennisnetwerken en nieuwsbrieven.
De geldende regelgeving en jurisprudentie zijn beschikbaar en worden door de medewerkers gebruikt.
Er is een inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers, met aandacht voor de Algemene wet bestuursrecht, gemeentelijke verordeningen en beleid en werkprocedures van de gemeente.
Er zijn richtlijnen voor het inschakelen van juridisch advies, zowel intern als extern.

²³ CMT-advies 10 kwaliteitsnormen, 25 maart 2015

Relevante ontwikkelingen van wetgeving en jurisprudentie worden tijdig gesignaleerd en geïmplementeerd.
De (eigen) regelgeving (verordeningen en beleid) wordt actueel en adequaat gehouden.
Complexe activiteiten zijn vastgelegd (softwarematig of bijvoorbeeld in draaiboeken, leidraden, checklists, protocollen, richtlijnen of iets dergelijks), waarbij nadrukkelijk aandacht is besteed aan juridische componenten en risico's.
In het verplicht te gebruiken format voor B en W-adviezen en raadsvoorstellen wordt ook een juridische paragraaf ingevuld.
Er is een actuele contractenbank en er is contractbeheer

De medewerkers worden geïnformeerd over de 10 normen op het juridische plein op Stella (intranet), de teamleiders en proceseigenaren JKZ in de JKZ-gesprekkencyclus. Nadere communicatie wordt in overleg met cluster communicatie bepaald.

Uitkomsten JKZ-monitor tonen ruimte voor verbetering aan

In de JKZ-monitor wordt met het eerdergenoemde stoplichtmodel aangegeven wat de stand van zaken is op de verschillende normen. Hier wordt vervolgens woordelijk een toelichting op gegeven. Per team worden de normen ingekleurd. De 2^e-lijnsjuristen verwerken dit vervolgens tot één totaalbeeld van de normen.

De onderzoekers hebben een JKZ-Monitor van juli 2015 gekregen, waarvan in de tekst wordt gezegd dat het de monitor uit januari 2016 is. Gezien de overeenkomst met de JKZ-monitor van het voorjaar 2016, wordt verondersteld dat er geen JKZ-monitor is uitgebracht in juli 2015 of januari 2016.

In de JKZ-monitor worden vier normen als half groen, half geel geïndiceerd. Vier normen zijn geel, één norm is oranje en twee normen zijn rood. Het betreft hier de normen met betrekking tot het inwerkprogramma (norm 4) en het invullen van de juridische paragraaf in B&W-adviezen (norm 9). Er wordt in 2016 nog een inwerkprogramma opgezet en de juridische paragraaf wordt nog even aangehouden in verband met een pilot voor het gebruik van iBABS als digitale routing van adviezen²⁴.

Audit per afdeling

In 2016 is voor het eerst geëxperimenteerd met een juridische audit op een afdeling. Deze audit werd uitgevoerd op de afdeling mens & omgeving, team ruimte & economie. Door middel van steekproeven werd inzicht verkregen in vijf basale werkprocessen van de gemeentelijke organisatie. Door het CMT zijn vervolgens de in de pilot genoemde actiepunten vastgesteld. In de toekomst kan een dergelijke audit ook voor andere afdelingen worden afgenomen.

2.3.2 Samenwerking met externe partijen: contractmanagement

In 2011 werd, als onderdeel van het project Juridische Kwaliteitszorg, gewerkt aan het professionaliseren van het contractmanagement. Het CMT stelde een operationalisatieplan contractmanagement vast²⁵. Hierin is opgenomen dat contractregistratie op de afdelingen plaatsvindt, om zo de werkdruk te spreiden en de continuïteit te waarborgen. Er zijn afspraken

²⁴ JKZ-monitor voorjaar 2016

²⁵ Besluit operationalisatie contractmanagement, juli 2011.

gemaakt over de volgende zaken: inventariseren van de vraag, bepalen van de randvoorwaarden, bepalen van de inkoop- of aanbestedingsvorm, selecteren van een partij, contracteren van een partij, registeren van het contract, bestellen van producten, bewaken van de voortgang en nazorg. Hiermee liggen er voor de gehele organisatie afspraken vast voor het gehele proces rondom contracten.

2.3.3 Anticipatie op nieuwe wetgeving en doorwerking Europese regelgeving

In de interviews is stilgestaan bij de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe regelgeving op de juridische functie binnen de gemeente. In principe hebben de vakjuristen en de teamleiders de verantwoordelijkheid om in dit kader zaken ‘aan elkaar te knopen’: zij zijn op de hoogte van de ontwikkelingen binnen hun vakgebied. Vervolgens kunnen de 2^e-lijnsjuristen worden ingeschakeld voor advies en expertise. Indien nieuwe wetgeving organisatiebreed om verandering vraagt, zoals recent bij de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), worden centraal maatregelen getroffen, die uitgerold worden naar de vakafdelingen.

2.3.4 Juridische controlfunctie

Inrichting juridische controlfunctie

Binnen de gemeente Ooststellingwerf bestaat al lang de wens om de juridische controlfunctie in te richten. Tot op heden is dat echter nog niet goed gelukt. In de nota ‘Herijken JKZ’ wordt aangegeven hoe de juridische control binnen Ooststellingwerf wellicht versterkt kan worden.

Hoewel echt strikte juridische control niet goed zou passen bij de organisatievisie van de gemeente, is de wens om de controlfunctie te organiseren nog steeds actueel. Waarschijnlijk wordt dit opgepakt na afronding van het rekenkameronderzoek.

Informatievoorziening aan de raad

De raad wordt op meerdere manieren in staat gesteld zijn controlerende taak op het gebied van juridische kwaliteit uit te voeren. In de interviews werd bijvoorbeeld aangegeven dat de raad over grote of risicovolle dossiers geïnformeerd wordt. Ook ontvangt de raad jaarlijks een (geheim) overzicht van de lopende rechtszaken waarin de gemeente verwickeld is. In de P&C-cyclus wordt altijd informatie opgenomen over waar cluster BJZ mee bezig is. In het inwerkprogramma van de raad is ook aandacht besteed aan juridische kwaliteitszorg.

De raad stelt zelf niet veel vragen, volgens geïnterviewden. De raad is vooral geïnteresseerd in het overzicht van de lopende procedures en de omvang van de externe inhuur.

2.4 Juridisch bewustzijn

In deze paragraaf over het juridisch bewustzijn wordt zowel aandacht besteed aan de juristen als aan andere medewerkers van de gemeente. De volgende deelvragen komen daarmee aan bod:

2. Welke kennis en competenties zijn aanwezig in het team van juristen en wat ontbreekt (nog)?
3. Hoe zijn de juristen gepositioneerd in de organisatie en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?
4. Hoe wordt het juridisch besef onder medewerkers bevorderd en hoe wordt het juridisch besef door verschillende betrokkenen ervaren?

2.4.1 Algemeen beeld juridisch bewustzijn

Vragen aan de 2^e-lijnsjuristen zijn voornamelijk op uitvoeringsniveau geformuleerd

De adviesvraagstukken die worden voorgelegd aan de 2^e-lijnsjuristen zijn heel concreet. Medewerkers vragen zich bijvoorbeeld af of een brief goed opgesteld is, of hoe een procedure ingericht moet worden. Idealiter zouden de medewerkers zelf kennis van dit soort zaken in huis hebben, zodat de 2^e-lijnsjuristen meer tijd kunnen besteden aan bijzondere vragen of aan het opzetten van de juridische kwaliteitszorg.

2^e-lijnsjuristen worden steeds beter gevonden door de afdelingen

De juristen op de afdelingen zijn actief betrokken in projecten en beschikken over de kennis voor het betreffende vakgebied. In de interviews werd aangegeven dat de 2^e-lijnsjuristen niet altijd weten wat er speelt bij de juristen op de vakafdelingen, of hier alleen op hoofdlijnen van af weten. Enerzijds is dit een uitvloeisel van de manier waarop de juridische kwaliteitszorg is ingericht, anderzijds wordt ook aangegeven dat meer betrokkenheid een positief effect zou kunnen hebben op de besluiten die genomen worden. Een positieve ontwikkeling in dit kader is dat het team bestuurlijk juridische zaken steeds beter gevonden wordt door de organisatie.

Juridisch bewustzijn medewerkers gemeente bij zitting van de Algemene Kamer en Sociale Kamer niet altijd zichtbaar

In de interviews met de externen werd aangegeven dat niet altijd duidelijk is of de medewerkers die aanwezig zijn bij de behandeling door de Algemene Kamer en/of de Sociale Kamer, juridisch onderlegd zijn. De ambtenaren zitten vaak diep in de materie. Bij de zitting zijn zij daar dan ook vooral mee bezig, en niet met de procedure.

2.4.2 Sturing op juridisch bewustzijn

Voldoende middelen om te sturen op juridisch bewustzijn; inzet middelen kan nog verbeterd worden

De gemeente Ooststellingwerf wendt verschillende middelen aan om te kunnen sturen op het juridisch bewustzijn in de organisatie.

- Er worden cursussen Gemeenterecht en Bestuursrecht aangeboden;
- De medewerkers van alle afdelingen kunnen gebruikmaken van het juridisch plein (intranet). Op dit virtuele juridische plein kunnen medewerkers nieuws, informatie en documenten vinden over het bezwaarproces, contractmanagement, wet- en regelgeving en algemene inkoopvoorwaarden en mandaatregister²⁶;
- Iedere medewerker kan contact leggen met de 2^e-lijnsjuristen. Er is ruimte in de dagelijkse werkprocessen om met de juristen van de vakafdelingen en met de 2^e-lijnsjuristen te sparren over het wel of niet nemen van bepaalde juridische stappen in het proces. Zo kan er ook besloten worden om via pre-mediation of een goed gesprek een procedure te voorkomen;
- De organisatie staat open voor juridisch advies;
- De collegevoorstellen bevatten allemaal een juridische paragraaf.

De beleving van geïnterviewden is echter dat, hoewel er voldoende middelen zijn om te sturen op het juridisch bewustzijn, de sturing op de inzet van die middelen verbeterd kan worden. Hierin zien geïnterviewden niet alleen een rol voor de juristen zelf, maar ook juist voor de teamleiders. De mate waarin het juridische aspect van het werk leeft in het team en in de aansturing, is een uitvloeisel van de aandacht die de teamleiders eraan geven. De teamleiders moeten beseffen dat juridische kwaliteit een onderdeel is van de dagelijkse werkpraktijk.

2.4.2 Juridisch overleg

Er is regelmatig overleg tussen de juristen van de vakafdelingen en de centrale juristen, zowel in het Juridisch Vakberaad als op ad hoc basis. In het Juridisch Vakberaad ligt het initiatief vaak bij de 2^e-lijnsjuristen. Ook wordt het overleg nu nog als redelijk vrijblijvend ervaren. Een dergelijk overleg dient echter onderdeel te zijn van de sturing op de juridische kwaliteit. Er zou daarom meer prioriteit aan gegeven kunnen worden door de juristen op de vakafdelingen, zodat het overleg een vast instrument van de juridische kwaliteitsborging wordt.

²⁶ Teamplan bedrijfsvoering, opgesteld 2 december 2011

2.5 Dossiertoetsing

In deze paragraaf wordt verslag uitgebracht van de verrichte dossiertoetsing. Het model dat hiervoor is gebruikt, staat in de bijlage bij dit rapport.

2.5.1 Juridische producten

Overeenkomsten

Algemene opmerkingen

Voorafgaand aan de dossiertoetsing maken de onderzoekers drie algemene opmerkingen:

- Op verschillende plaatsen in de organisatie worden overeenkomsten voorbereid en gesloten. De gemeente kent een systeem van contractbeheer, waarbij afgesloten overeenkomsten worden geregistreerd en beheerd. Hierdoor is de kans kleiner dat fatale termijnen worden overschreden en dat de looptijd van overeenkomsten onbedoeld wordt verlengd.
- Het is geen regel dat overeenkomsten altijd gezien en beoordeeld moeten worden door een van de juristen van juridische zaken. Omdat het aantal contracten en samenwerkingsvormen de komende jaren zal toenemen, is het nodig om de juridische capaciteit op het gebied van het private recht te intensiveren. Hier is eerder in de rapportage ook al aandacht aan besteed.
- De gemeente kent geen werkprocesbeschrijving voor het opstellen van overeenkomsten. Zo een kader is wel gewenst en biedt een handvat om de juridische kwaliteit van overeenkomsten te borgen.

Beoordeling overeenkomsten

Om een representatief beeld te krijgen van de kwaliteit van de overeenkomsten, hebben de onderzoekers onderstaande overeenkomsten beoordeeld:

- Brief offerteaanvraag en brief opdrachtverstrekking kleine opdrachten zoals onderzoekjes, herinrichting straat etc. tot max € 50.000 (2 x)
- Opdracht/overeenkomst met adviesbureaus (2 x)
- Koop/verkoop overeenkomst grond (2 x)
- Exploitatieovereenkomst zwembad/sporthal etc. (1 x)

Er is onder andere beoordeeld of de overeenkomsten door een bevoegde persoon gesloten en ondertekend zijn, wat de looptijd is, of wanprestatie uitdrukkelijk geregeld is, of er een exoneratiebeding (= een bepaling waarin de gemeente aansprakelijkheid uitsluit of inperkt) is opgenomen, of de kernverplichtingen duidelijk omschreven zijn en of sprake is van toepassing van algemene voorwaarden. Daarmee komen de onderzoekers tot de onderstaande bevindingen:

Aangaan en ondertekenen van overeenkomsten

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 160, lid 1 sub e. van de Gemeentewet bevoegd is om te besluiten tot het aangaan van overeenkomsten.

Artikel 171, lid 1 van de Gemeentewet luidt: “De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte”. Op grond van het tweede lid van datzelfde artikel kan de burgemeester de vertegenwoordiging aan een andere persoon opdragen. Deze bepaling impliceert dat alle

overeenkomsten door de burgemeester moeten worden ondertekend, tenzij hij een andere persoon heeft aangewezen om dat te doen.

De overeenkomsten die de onderzoekers hebben gezien, zijn door de burgemeester ondertekend. Daarmee wordt een correcte handelswijze gehanteerd, die bovenstaande wettelijke bepalingen volgt.

Inhoud en vorm van overeenkomsten

De inhoud en vorm van de overeenkomsten zijn redelijk. De looptijd van de overeenkomsten is - voor zover een looptijd aan de orde is - duidelijk vastgelegd. De gevolgen van wanprestatie zijn - voor zover van toepassing - in de meeste overeenkomsten geregeld. In alle beoordeelde overeenkomsten zijn de kernverplichtingen redelijk tot goed weergegeven.

Inkoop en aanbesteden

De gemeente sluit veel overeenkomsten in het kader van inkoop en aanbesteden. Bij inkoop en aanbesteding is juridische borging standaard een onderdeel van de procesborging. Zo bestaan er algemene voorwaarden (waaronder de Inkoopvoorwaarden leveringen en diensten 2014), staat er informatie op de website voor bedrijven, worden specifieke formats en processen gebruikt en is er begeleiding vanuit inkoop en aanbesteding. Op de site van de gemeente staat bijvoorbeeld de volgende algemene tekst:

Gemeente Ooststellingwerf heeft Algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten. De inkoopvoorwaarden worden gebruikt bij de inkoop van goederen en diensten. Het gebruik van deze voorwaarden schept duidelijkheid en draagt bij tot transparantie in het inkoopproces. Verkoopvoorwaarden van leveranciers worden in principe niet geaccepteerd.

Daarnaast past de gemeente voor ICT-diensten de specifieke GIBIT (landelijk) voorwaarden toe.

Hoewel in grote lijnen de zaken goed geregeld lijken, plaatsen de onderzoekers wel een kanttekening bij het gebruik van de Algemene voorwaarden. Bij een aantal 'kleine opdrachten' (tot ca. € 20.00) worden niet consequent de Algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente toegepast.

Conclusie

Het algemeen oordeel over de kwaliteit van de getoetste overeenkomsten is redelijk.

Verordening en Beleid

Algemene opmerkingen

De gemeente beschikt over een aparte pagina op haar website waarin ze verwijst naar de geldende verordeningen en beleidsregels. Daarmee biedt ze de burger inzicht in de geldende regelingen. In zijn algemeenheid is het verordeningenbestand actueel.

De onderzoekers hebben in totaal zeven verordeningen gecheckt²⁷. Er zijn verordeningen met een verschillend karakter geselecteerd en ook een verordening die periodiek wordt vastgesteld (Hart voor de jeugd).

In zijn algemeenheid zijn de juridische vormgeving en kwaliteit beoordeeld en daarbij is gekeken naar de vaststelling, correcte besluitvorming, geldigheid, verwijzing naar artikelen en de opbouw. In zijn algemeenheid is de kwaliteit goed.

Specifieke opmerking

Er valt een aantal zaken op bij de Verordening Hart voor de jeugd. Deze verordening wordt periodiek vastgesteld. Tot nu toe is dit gebeurd in 2015, 2017 en 2018.

De verordening 2015 heeft een geldingsduur van 2 jaar. Artikel 19 van de verordening stelt: Deze verordening wordt vastgesteld voor een periode van twee jaar. Juridisch gezien is deze formulering niet wenselijk. Het heeft de voorkeur om aan te geven wat de werkingsduur van de verordening is.

Omdat de verordening een werkingsduur van 2 jaar heeft, wordt er eind 2016 een nieuwe verordening 2017 vastgesteld door de gemeenteraad. In de verordening 2017 wordt de verordening 2015 echter niet ingetrokken. Dat zou juridisch goed zijn, omdat de verordening 2015 expliciet voor 2 jaar geldig is.

Vervolgens stelt de gemeenteraad voor 2018 een nieuwe Verordening Hart voor de jeugd vast. Bij de vaststelling van de verordening 2018 (eind 2017), wordt evenwel de verordening 2015 ingetrokken. Verder bepaalt art 19 van de verordening 2018 het volgende:

Artikel 19. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

- 1. De Verordening Hart voor de Jeugd 2015 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2018.*
- 2. Jeugdigen en ouders houden recht op zorgcontinuïteit, dat wil zeggen zij houden hun recht op de lopende voorziening verstrekt op grond van de Verordening Hart voor de Jeugd 2015, zoals die gold tot 1 januari 2018, totdat het college een nieuw besluit heeft genomen waarbij het besluit waarmee deze voorziening is verstrekt, wordt ingetrokken.*
- 3. Aanvragen die zijn ingediend onder de onder het eerste lid genoemde verordening en waarop nog niet is beslist bij het in werking treden van deze verordening, worden afgehandeld krachtens de Verordening Hart voor de Jeugd 2015.*
- 4. Op bezwaarschriften tegen een besluit op grond van de in het eerste lid genoemde verordening, wordt beslist met inachtneming van die verordening.*

Het is gebleken dat bij de vaststelling van de verordening 2018, de verordening 2017 over het hoofd is gezien.

Beleidsnota

Als onderdeel van het productenonderzoek is de invoering van het PGB in het Wmo-vervoer beoordeeld.

Het dossier uit 2013 is gecheckt. De ambtelijke nota en het proces tot vaststelling geven geen aanleiding tot opmerkingen. De uitvoeringsregels zijn juist tot stand gekomen en vastgesteld. Het collegebesluit van 23 november 2013 staat formeel gepubliceerd op de landelijke site waar alle

²⁷ Algemene Subsidieverordening Ooststellingwerf 2018, Legesverordening 2018, Verordening Hart voor de jeugd 2015, 2017 en 2018, Verordening Reclamebelasting 2011 (2x).

decentrale regelgeving vindbaar is (overheid.nl). De formulering op die site vraagt nog wel aandacht (bedragen uit 2013, titel onduidelijk, werking onduidelijk).

Conclusie

Uit het voorgaande kan opgemaakt worden dat de kwaliteit van de getoetste verordeningen en beleidsregels in zijn algemeenheid goed is. Er zijn wel enkele aandachtspunten, zoals de opmerkingen bij de Verordening Hart voor de jeugd.

Overige producten

Als onderdeel van het onderzoek van de juridische producten is kennisgenomen van de geselecteerde dossiers 'Melding openbare ruimte' en 'Ingebrekestelling niet beslissen op bezwaar'. Op basis van de beschikbare en geraadpleegde stukken, constateren de onderzoekers dat hier conform wet- en regelgeving is gehandeld.

2.5.2 Juridische procedures

Dossier Gamma

Als onderdeel van de check op de juridische procedures is het dossier Gamma beoordeeld. Deze civiele procedure betreft het uiteindelijke vonnis van de rechtbank Noord-Nederland van 29 maart 2017. De rechtbank wijst de vordering tot schadevergoeding van drie bedrijven af. Volgens de rechtbank hebben de bedrijven de naar hun mening geleden schade onvoldoende kunnen aantonen. Voorafgaande aan de civiele procedure heeft de gemeente twee besluiten op bezwaar genomen die naderhand zijn vernietigd. Deze bestuursrechtelijke besluiten, die door het college zijn genomen, hebben de toets van de rechter niet doorstaan. Dit heeft echter niet geresulteerd in toekenning van schadevergoeding in de civiele procedure.

Dossier Prikkedam

Dit dossier betreft een beroepszaak waarbij uiteindelijk wordt geoordeeld dat de gemeente een gebrekkig besluit nam omdat ze de beheerverordening Motorcrossterrein Prikkedam als motivering gebruikt, terwijl de beheerverordening onverbindend was verklaard.

Het college van B en W heeft op 23 juli 2014 een afwijzend besluit genomen op een verzoek om handhavend op te treden tegen overtredingen van het bestemmingsplan. Belanghebbende heeft hiertegen bezwaar ingediend. Het college van burgemeester en wethouders verklaart het bezwaar echter ongegrond. Belanghebbende stelt daarom beroep tegen dit besluit op bezwaar in. Op 29 juni 2015 verklaart de rechtbank het beroep gegrond. De rechtbank vernietigt het besluit op bezwaar. De rechtbank verklaart de beheerverordening onverbindend. Tevens draagt hij het college op om binnen zes weken opnieuw te beslissen op het eerder ingediende bezwaar. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Het college heeft daarentegen hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak Noord-Nederland. Tevens heeft het college een nieuw besluit op bezwaar genomen. Dit nieuwe besluit op bezwaar betreft opnieuw een ongegrondverklaring van het bezwaar. Het college hanteert als grondslag voor het opnieuw ongegrond verklaren van het bezwaar (tegen het niet-handhaven) de volgende motivering, namelijk 'dat de inrichting en het gebruik van het motorcrossterrein in overeenstemming zijn' met de beheerverordening 'Motorcrossterrein Prikkedam'. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van

State toetst de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland en bevestigt dat de beheerverordening onverbindend is. Ook het nieuw besluit (op bezwaar) is dus gebrekkig, omdat het steunt op de beheerverordening.

Geconcludeerd moet worden dat in het primaire besluit van het college om het handhavingsverzoek af te wijzen geen goede belangenafweging is gemaakt. Gelet op de juridische kwaliteit van de besluitvorming in het bezwaar is het wenselijk dat het college de opdracht van de rechtbank opvolgt om een nieuw besluit zonder gebreken te nemen. Dat betekent dat het college niet vasthoudt aan het vernietigde besluit op bezwaar, maar het besluit op een deugdelijk motivering of deugdelijke juridische grondslag laat steunen.

Dossier pre-mediation (Omgevingsvergunning voor kappen boom)

Naar aanleiding van een verleende Omgevingsvergunning voor het kappen van een boom, is een bezwaarschrift ontvangen van een regionale vereniging. Het ontvangen bezwaarschrift heeft reden gegeven tot gesprek met de vereniging. De voorwaarden tot herplanting waren voldoende reden tot intrekking van het bezwaarschrift.

Dossier pre-mediation (Uitkering)

In dit dossier nam het college de beslissing tot intrekking van een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw). De belanghebbende dient tegen dit besluit van het college een bezwaarschrift in.

In het proces wordt vervolgens mediation ingezet en het bezwaarschrift wordt ingetrokken. De reden voor het intrekken van het bezwaarschrift is de overtuiging van belanghebbende dat juridisch volgens de regels is gehandeld.

Dossier klacht (gedraging hoofdstuk 9 Awb)

Het onderhavige dossier dat gecheckt is, betreft een klacht van een burger over een gedraging van een ambtenaar.

De voorgeschreven procedure is gevolgd. De klacht is behandeld door de klachtenfunctionaris. De klacht is echter niet binnen de wettelijk gestelde termijn van 6 weken (of tien weken/verdaging) afgehandeld. De communicatie hierover met de klager is goed verlopen. Uiteindelijk neemt het college een besluit en verklaart de klacht gedeeltelijk gegrond.

Conclusie juridische procedures

Op basis van de bestudeerde dossiers concluderen de onderzoekers dat er bij de gemeente Ooststellingwerf geen patroon zichtbaar is dat er veel juridische procedures worden verloren, juist ook als de onderzochte dossiers naast de lijst van klachten, bezwaar- en beroepschriften worden gelegd.

2.6 Toetsing aan het normenkader

De waargenomen praktijk van de juridische kwaliteitszorg is getoetst aan het door de rekenkamercommissie opgestelde normenkader. De normen zijn gecategoriseerd aan de hand van de bovenstaande onderzoeksvragen.

Norm	Onderdelen van norm	Normbeoordeling
1. Kwalitatief en kwantitatief passend personeel	Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende kwalitatief goed personeel	Komt deels overeen. De centrale juristen van de gemeente Ooststellingwerf zijn goed onderlegd. Bij de juristen op de afdelingen wisselt de kwaliteit.
	Er wordt actief invulling gegeven aan juridisch kennisdelen	Komt deels overeen. Er is een Juridisch Vakberaad, maar de organisatie geeft zelf aan dat dit effectiever en beter ingericht moet worden.
	Iedere leidinggevende is verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit. Hij zorgt dat medewerkers minimaal 1x per jaar (intern) worden bijgeschoold, zodat zij zich bewust zijn van de juridische elementen van hun functie en op de juiste momenten worden ondersteund met juridische expertise	Komt niet overeen. Er kan voor worden gekozen om een cursus te volgen, maar hier zit geen structuur of plan achter.
	De primaire processen beschikken over de benodigde juridische formatie en kennis, zoals blijkt uit het jaarplan van de eenheden	Komt deels overeen. De juridische formatie is niet overal op niveau. Consequentie daarvan is dat men soms teveel leunt op de 2 ^e lijns juridische functie.
	Juridische werkzaamheden worden binnen de primaire processen zelfstandig uitgevoerd en een ieder is zich ervan bewust aan welke juridische elementen en eisen dient te worden	Komt deels overeen. Enerzijds worden juridische werkzaamheden inderdaad binnen de primaire processen zelfstandig uitgevoerd. Anderzijds is niet iedereen zich ervan bewust aan welke juridische elementen en eisen dient te worden

	voldaan	voldaan, zo bleek in de interviews.
2. Organisatie van de juridische functie	Er is een structuur in de organisatie waarin de juristen/juridisch medewerkers een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord gegeven kan worden	Komt overeen. Er is weloverwogen gekozen voor de huidige structuur, die zowel aan vakinhoudelijke vragen het hoofd kan bieden als aan overkoepelende zaken.
	De juridische functie is doelmatig en doeltreffend ingericht; conflicten worden voorkomen; het aantal mediation zaken als substituut voor bezwaar- en beroepzaken neemt jaarlijks in aantal toe	Komt deels overeen. Het streven is erop gericht meer zaken op te lossen via pre-mediation (oplossingsgericht werken). Er zijn plannen om formeel meer met mediation te gaan doen.
	De juridische kwaliteit van directie-, B&W- en raadsvoorstellen wordt getoetst	Komt deels overeen. De juristen zien niet ieder voorstel, maar wel een deel daarvan. Daarnaast zijn de centrale juristen zelf ook actief in het volgen van de besluitvorming.
	De juridische kwaliteit van de producten (beschikkingen, vergunningen, brieven, overeenkomsten, beleidsregels, verordeningen etc.) wordt steekproefsgewijs getoetst	Komt deels overeen. Er vinden geen steekproefsgewijze toetsingen plaats in het kader van de juridische kwaliteit op de verschillende producten, behalve in een audit per afdeling. Tot nu toe is er slechts één dergelijke audit uitgevoerd.
	De controller signaleert (juridische) risicogebieden in de organisatie	Komt deels overeen. Vanuit de juridische kwaliteitszorgfunctie is er zeker aandacht voor de juridische risicogebieden. Er is nog geen juridisch controller. De juridische controlfunctie wordt vervuld door de senior adviseurs van het cluster BJZ.
	De juridische controlfunctie werkt aan de hand van een vastgesteld jaarplan	Komt deels overeen. Er is geen juridisch controller, maar de juridische controlfunctie wordt door

		de senior adviseurs van het cluster BJZ uitgevoerd aan de hand van een vastgesteld jaarplan.
	De centrale juristen bieden juridische expertkennis op een aantal concernbrede juridische thema's	Komt overeen. Het team Bestuurlijk Juridische Zaken is een eenheid waarbij juridische kennis op concernbrede juridische thema's is ondergebracht.
3. Inrichting en toepassing werkwijze	De organisatie hanteert werkwijzen die eenheid en juistheid optimaal garanderen	Komt deels overeen. Als onderdeel van processturing wordt met dezelfde formats gewerkt, maar deze worden soms gevarieerd ingevuld.
	Er geldt een vastgesteld bestuurlijk besluitvormingsproces dat wordt gevolgd	Komt overeen. Voor een bestuurlijk besluitvormingsproces geldt een standaard format dat door de gehele organisatie wordt toegepast.
	Voor processen met een hoog (juridisch) risicoprofiel is een AO opgesteld met als onderdeel een juridische afstemming en check op besluiten en overeenkomsten	Komt deels overeen. Op diverse plekken in de organisatie is een vorm van AO als onderdeel van processturing.
	Voor documenten die vaker worden toegepast bestaan standaarden; standaarden worden 1 x per jaar juridisch gecheckt; afwijking van de standaard kan alleen na een juridische check	Komt deels overeen. Er zijn standaarden, maar deze worden niet jaarlijks gecheckt.
	Er is een vorm van termijnbewaking (tijdigheid) als onderdeel van de AO	Komt deels overeen. Op diverse plekken in de organisatie is voorzien in termijnbewaking als onderdeel van processturing.

	De werkwijzen zijn doelmatig en doeltreffend ingericht. Processtappen zonder klantwaarde worden geëlimineerd	Komt deels overeen. Er is zeker aandacht voor de klantwaarde, maar dit wordt niet gestructureerd ingevuld in de processen
4. Juridisch kader	4a. Publiekrechtelijk (wetgeving, verordeningen, besluiten en beschikkingen) Beleid en lokale regelgeving zijn actueel en er is een actueel overzicht van geldende regelgeving en op de juiste wijze bekendgemaakt en gepubliceerd	Komt overeen. Over het algemeen zijn beleid en lokale regelgeving actueel en op een juiste wijze vastgesteld en gepubliceerd.
	Regelgeving, besluiten en beschikkingen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid (abbb, volledigheid, bevoegdheden, tijdigheid)	Komt deels overeen. Voor zover het dossieronderzoek reikt, voldoen de besluiten over het algemeen. Vanuit de behandeling van bezwaar- en beroepszaken blijkt dat de motivering soms onvoldoende is.
	BJZ draagt zorg voor het leereffect vanuit klachten, bezwaren en beroepen	Komt deels overeen. De basis daarvoor wordt zeker gelegd in de rapportage. De feitelijke invulling daarvan als mechanisme moet meer aandacht krijgen.
	4b. Privaatrechtelijk kader (overeenkomsten) De algemene voorwaarden worden consequent toegepast	Komt niet overeen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat niet consequent wordt verwezen naar de algemene voorwaarden (inkoop).
5. Voorkomen onrechtmatig handelen (claim, schade, aansprakelijkstelling)	Er zijn borgingsmechanismen ter voorkoming van claims en aansprakelijkstellingen	Komt overeen. In de programmering, de planning en de uitvoering van de diverse taken zijn er borgingsinstrumenten die worden toegepast.
	Bestuurders en ambtenaren zijn zich bewust van hun (overheids)handelen	Komt overeen.

2.7 Toetsingskader dossieranalyse

Bij het uitvoeren van dossieronderzoek zijn de onderzochte dossier getoetst aan de volgende criteria:

- 1) Volledigheid: Is het dossier volledig of ontbreken er stukken?
- 2) Juistheid: Zijn de gegevens in het dossier juist?
- 3) Duidelijkheid: Zijn de gegevens in het dossier duidelijk?
- 4) Awb/bijzondere wetten/privaatrecht: Is voldaan aan de eisen van de Awb/bijzondere wetten van het privaatrecht?
 - Heeft een volledige afweging plaatsgevonden?
 - Is er sprake van integrale advisering/is op tijd de juridische discipline geraadpleegd?
 - Zitten de adviezen in het dossier?
 - Is het besluit juridisch volwaardig?
 - Blijkt uit dossier dat afspraken/overleggen zijn vastgelegd en gedocumenteerd?
 - Is er aandacht geweest voor de verhouding bestuursrecht - privaatrecht?
 - Is correct/alert omgegaan met de algemene voorwaarden?
- 5) Bevoegdheden: Zijn besluiten genomen door de daartoe bevoegde personen/organen?
- 6) Motivering: Zijn besluiten deugdelijk gemotiveerd?
- 7) Eigen/interne regels: Voldoen besluiten aan de eigen/interne regels?

Dossieronderzoek specifiek

In de onderstaande schema's zijn kwaliteitscriteria opgenomen die gelden voor het proces om tot een bepaald product in dat werkproces te komen en voor het product zelf. Telkens wordt aangegeven welke bronnen gebruikt worden om te beoordelen in hoeverre aan de gestelde kwaliteitscriteria is voldaan.

1. Proces Regelgeving

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Er is in het proces voldoende aandacht gegeven aan de afweging van nut en noodzaak van (nieuwe) regelgeving	In dossier traceerbaar, b.v.: - Bestuurlijk overleg - Notities VNG - Memorie van Toelichting etc.
2.	Er is een planning gemaakt en er is afgestemd en gecommuniceerd met procespartners over bijstelling/afwijking daarvan	- dossier
3.	Er is een adequaat samenwerkingsproces doorlopen (volgens vastgesteld kader) tussen beleid, uitvoering, handhaving en wetgeving	- dossier: weerslag van consultatie van beleid, uitvoering en toezicht

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
1.	Er waren voldoende “vreemde ogen” betrokken	interne toetspool/andere interne actoren en voldoende weerslag van feedback op concept: dossier
2.	Product is bestendig/duurzaam/toekomstgericht	juridische literatuur

2. Proces advisering

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Er is aandacht besteed aan de intake: (her)bevestiging van de vraag en overeenstemming over het tijdpad	- dossier
2.	Er heeft afstemming plaatsgevonden met relevante deskundigen/partners	- weerslag in dossier (afstempartners genoemd)
3.	Advies is tijdig geleverd en toegelicht aan adviesvrager en, zonodig, opgeschaald binnen de eigen dienst	- gesprekken met adviesvragers en leidinggevendenden - ‘klant’beoordeling

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
1.	Bruikbaar (in politieke- en beleidscontext) en duidelijk in de conclusie	- inhoud adviesnota - advies al dan niet opgevolgd
2.	Er zijn in het advies alternatieven/scenario’s genoemd	- gesprekken met adviesvragers/inhoud van de adviesnota’s
3.	De juridische risico’s zijn in het advies duidelijk in beeld gebracht en beheersmaatregelen voorgesteld	- inhoud van de adviesnota’s - ‘klant’beoordeling

3. Proces besluiten (waaronder beleidsnota’s/beschikkingen)

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Juridische nut/noodzaak/aanleiding besluit is herleidbaar (voorbeelden van aanleidingen zijn: instrumentatie van beleid, reactie op aanvraag, ambtshalve)	Inhoud besluit/dossier,
2.	Alle betrokkenen en belangen zijn in beeld gebracht	Inhoud/opbouw besluit, dossier,
3.	Tijdigheid, besluitvorming binnen termijnen	Awb-termijnen gehaald, al dan niet verzonden tussenberichten,

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
--	----------------------------	---------

1.	“Judge proof” (= besluit blijft o.b.v. wet en jurisprudentie in stand bij eventueel beroep)	Eventuele bezwaren en beroepen
2.	Belangenafweging is consistent/begrijpelijk/deugdelijk	Inhoud besluit, inhoud bezwaren/beroepen
3.	Product is toegesneden op ontvanger/doelgroep	‘klant’beoordeling

4. Proces overeenkomsten/convenanten

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Bewuste instrument- en contractspartner-keuze (waarom b.v. geen besluit)	Dossier
2.	Tijdige betrokkenheid jurist, er is een adequaat samenwerkingsproces doorlopen	Dossier/inhoud overeenkomst
3.	Transparantie/kenbaarheid, ook voor derden	Inhoud (en toelichting bij) overeenkomst, correspondentie/publicatie

	Kwaliteitscriteria product	bronnen
1.	Bewust van effecten (financieel en bestuurlijk; beleidsruimte wordt ingeperkt)	Dossier
2.	Consistente afsprakenset; product geeft weerslag uitkomst onderhandelingen	Inhoud overeenkomst en eventuele toelichting; dossier
3.	“Judge proof” (=overeenkomst blijft o.b.v. wet en jurisprudentie in stand bij eventueel beroep)	Eventuele conflicten en de afloop daarvan (al dan niet in gelijk gesteld)

5. Proces geschillen (bestuursrechtelijk en civiel)

	Kwaliteitscriteria proces	bronnen
1.	Bewuste (met ‘klant’ gedeelde) keuze om niet te schikken, mediation te gebruiken of “slechts aandacht te geven”	Dossier, verantwoording (desnoods d.m.v. een ‘kattenbelletje’) over de interne afstemming
2.	Tijdigheid, volledigheid van geleverde processtukken	Dossier
3.	Bewuste keuze tussen zelf behandelen of inschakelen deskundige (b.v. landsadvocaat)	Dossier, aard van de zaak

	Kwaliteitscriteria product	Bronnen
1.	Eerdere belangenafweging op alle punten verdedigd	Uitkomst van het geschil (aantal gewonnen/verloren zaken)
2.	Processtrategie bepaald, intern afgestemd en gevolgd	Dossier/processtukken
3.	Argumenten en redeneerlijn op orde	Processtukken

2.8 Beantwoording onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling voor het voorliggende onderzoek luidt als volgt:

In welke mate is in de gemeente Ooststellingwerf sprake van doelmatige en doeltreffende juridische kwaliteitszorg?

Deelvragen

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in een aantal concrete onderzoeksvragen, die hierna van een antwoord worden voorzien:

Deelvraag	Beantwoording
1. Welke beleidskaders en richtlijnen zijn er in de gemeente met betrekking tot juridische kwaliteitszorg?	Er is een organisatieplan voor de juridische functie, en per afdeling zijn er teamplannen juridische kwaliteitszorg. In de Juridische Kwaliteit Ooststellingwerf-scan worden tien normen getoetst. Deze normen kunnen vervangen worden indien ze gerealiseerd zijn. Met de geplande herijking van de juridische kwaliteitszorg wordt ook aandacht besteed aan nieuw beleid.
2. Welke kennis en competenties zijn aanwezig in het team van juristen en wat ontbreekt (nog)?	Over het algemeen zijn de juristen goed toegerust. Specialistische kennis moet worden ingehuurd. De 1 ^e -lijnsjuristen die behoefte hebben aan extra kennis en advies weten de 2 ^e -lijnsjuristen hiervoor te vinden.
3. Hoe zijn de juristen gepositioneerd in de organisatie en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?	Op de afdelingen zijn juridische medewerkers werkzaam. Daarnaast is er centraal een team van 2 ^e -lijnsjuristen.
4. Hoe wordt het juridisch besef onder medewerkers bevorderd en hoe wordt het juridisch besef door verschillende betrokkenen ervaren?	De gemeente neemt verschillende stappen om het juridisch bewustzijn te bevorderen: <ul style="list-style-type: none"> / De gemeente hanteert standaardformats voor bezwaarclausules; / Er worden cursussen Gemeenterecht en Bestuursrecht aangeboden; / Op het intranet kunnen medewerkers nieuws, informatie en documenten vinden over het bezwaarproces, contractmanagement, wet- en regelgeving en algemene inkoopvoorwaarden en mandaatregister; / Iedere medewerker kan contact leggen met de 2^e-lijnsjuristen; / De organisatie staat open voor juridisch advies; / De collegevoorstellen bevatten allemaal een juridische paragraaf.

	Verskillende betrokkenen geven aan dat het juridisch besef van de medewerkers goed is. Voor de Algemene en Sociale Kamer is niet altijd duidelijk of medewerkers juridisch goed onderlegd zijn.
5. Hoe wordt de houdbaarheid van bestuurlijke besluitvorming geborgd (bv. juridische risicoanalyse, toets op rechtmatigheid)?	De organisatie stuurt op kennis en procesborging binnen de afdelingen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de 2 ^e -lijnsjuristen in te zetten voor een juridische check op onder andere juridische risico's en de toets op de rechtmatigheid van voorstellen en besluiten. Dit gebeurt regelmatig.
6. Hoe wordt de raad geïnformeerd over juridische kwaliteitszorg?	In het inwerkprogramma van de raad wordt aandacht besteed aan juridische kwaliteitszorg, en in de P&C-cyclus wordt altijd informatie gegeven over waar het cluster BJZ mee bezig is. De raad wordt eenmaal per jaar vertrouwelijk geïnformeerd over de stand van zaken omtrent juridische procedures. De raad krijgt daarnaast eenmaal per jaar in het jaarverslag een risico-inventarisatie op het gebied van rechtszaken die lopen. Over beroep- en bezwaarprocedures krijgt de raad geen specifieke informatie. Het jaarverslag dat jaarlijks wordt opgesteld door de klachtenfunctionaris en door de Algemene Kamer en Sociale Kamer wordt wel ter informatie aan de raad gezonden. In raadsvoorstellen wordt daarnaast verplicht een juridische paragraaf ingevuld.
7. Hoe duiden betrokkenen de toekomstbestendigheid van de juridische organisatie (kaders, competenties, capaciteit, prioriteit/draagvlak)?	Betrokkenen vinden de juridische organisatie goed toegerust. Er leeft wel een wens om pre-meditation verder te ontwikkelen. De gemeente ziet dit ook als noodzaak. Daarnaast geven bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de Algemene en Sociale Kamer en de klachtenfunctionaris aan dat de onderbouwing van een besluit nog verbeterd kan worden.
8. Wat zijn de begrote en werkelijke kosten van de juridische functie, externe ondersteuning en proceskosten alsook vergoedingen in de onderzochte periode?	De werkelijke kosten van cluster BJZ over 2016 bedragen € 214.410,- De begrote en werkelijke kosten van de juridische functie organisatiebreed zijn niet aan te leveren omdat de juridische functie voor het grootste deel belegd is bij de vakafdelingen en onderdeel is van zeer veel producten. De kosten van de 2e-lijnsadvisering zijn inzichtelijk, de 1e lijn is echter te versnipperd om een betrouwbaar beeld van de kosten te kunnen geven.

Bijlage 1: overzicht gesprekspartners

Datum	Functie
12 december	sessie met raadsleden
7 mei	Klachtenfunctionaris
7 mei	Voorzitter Algemene Kamer
7 mei	Voorzitter Sociale Kamer
1 juni	2 ^e -lijnsjurist 2 ^e -lijnsjurist Teamleider
1 juni	Gemeentesecretaris

Bijlage 2: Bronnen

In de tekst wordt middels voetnoten verwezen naar de geraadpleegde documenten. Verder is er gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Verordening commissie Bezwaarschriften
- Jaarverslagen Algemene Kamer periode 2013-2016
- Jaarverslagen Sociale Kamer periode 2013-2016
- Jaarverslagen Klachtenfunctionaris periode 2013-2016
- Verschillende CMT-adviezen, periode 2013-2016
- Organisatieplan juridische functie
- Plan van Aanpak Juridische Kwaliteitszorg Ooststellingwerf
- Verschillende (start)notities omtrent Juridische Kwaliteitszorg
- Kadernota Juridisch Vakberaad
- Benchmark Berenschot
- Gedragscode externe inhuur
- Verschillende JKZ-monitoren periode 2014-2016
- Verschillende besluiten omtrent operationalisering (contract)managent
- Teamplannen