pro facto

Rapportage Rekenkamercommissie Almelo

Onderzoek juridische procedures

Groningen, maart 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen 4

1 Inleiding 8

1.1 Algemeen 8
1.2 Leeswijzer 9

2 Omvang juridische procedures 10

2.1 Gemeentelijk inzicht in juridische procedures 10
2.2 Cijfers juridische procedures 11
2.2.1 Bezwaarprocedures Almelo 11
2.2.2 Bezwaarprocedures in relatie tot vergelijkbare gemeenten 12

2.3 Raadsinformatie over juridische procedures en kosten 13
2.4 Kosten externe inhuur (vervolg) 15

3 De juridische functie 16

3.1 Organisatie en werkwijze 16
3.1.1 Personeel 17
3.1.2 Juridische structuur 17
3.1.3 Werkwijzen 18

3.2 Gemeentelijke criteria juridische kwaliteit 19

4 Dossierstudie 21

4.1 Inleiding 21
4.2 Bestuursrechtelijke dossiers 21
4.3 Privaatrechtelijke dossiers 23
4.4 Slotsom/analyse 25

5 Toetsing bevindingen 27

Bijlage 1 Normenkader 31

Bijlage 2 Gesprekspartners interviews 33

Bijlage 3 Gebruikte checklist dossiers bestuursrecht 34

Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek gaat over de juridische procedures, waarbij de gemeente Almelo betrokken is. Een aantal raadsleden had en heeft zorgen over de hoeveelheid procedures, de manier waarop die worden afgehandeld en de middelen die daarmee gemoeid zijn. Het antwoord op een aantal onderzoeksvragen bleek niet eenvoudig te geven. De informatie (cijfermateriaal over aantallen, kosten en uitkomsten van procedures) die voor de beantwoording nodig was bleek lastig toegankelijk. Dit heeft de scope van het onderzoek beperkt. Toch zijn we van mening dat – met hulp van de ambtelijke organisatie – de kern van het onderzoek overeind is gebleven.

Als kapstok voor het onderzoek naar de gevoerde juridische procedures hebben we een beperkte doorlichting uitgevoerd naar de inrichting van de juridische functie en juridische kwaliteit(szorg) in het algemeen. Welk type medewerkers is hierbij betrokken, vanuit welke uitgangspunten doen zij hun werk en op basis van welke werkwijzen? Vervolgens waren we geïnteresseerd in de resultaten: hoeveel procedures zijn gevoerd, tot in welke instantie(s) en is de gemeente in het gelijk of in het ongelijk gesteld? Uiteindelijk hebben we ons beperkt tot kwantitatieve gegevens over bezwaarprocedures, aangevuld met gegevens over (bestuurs- en privaatrechtelijke) procedures bij de rechter die al bekend waren uit raadsinformatie. Aantallen en uitkomsten van bezwaarprocedures in de onderzoeksperiode 2016-2019 hebben we vergeleken met drie andere, qua inwoneraantal vergelijkbare gemeenten (Assen, Hardenberg en Lelystad). Daarnaast hebben we vier privaatrechtelijke en vier bestuursrechtelijke dossiers nader bestudeerd, om een beeld te krijgen van hoe noodzakelijk procedures zijn, wat de achtergronden ervan zijn en, bij de privaatrechtelijke procedures, wat deze kosten aan externe inhuur.

Conclusies

De conclusies hebben betrekking op de onderzoeksperiode (2016-2019). In het laatste jaar daarvan (2019) heeft de gemeente een aantal organisatieveranderingen ingezet, die de context waarin de conclusies genomen zijn, hebben beïnvloed. We onderzoeken immers een bepaalde periode in het verleden, terwijl sindsdien op een aantal vlakken juist al aanpassingen worden doorgevoerd.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:
Wat is de omvang en effectiviteit van de eigen en door de gemeente ingehuurde juridische dienstverlening bij bestuurs- en privaatrechtelijke procedures?

De hoofdconclusie moet luiden dat Almelo op het gebied van juridische kwaliteitszorg (nog) niet in control was en is. Sinds 2019 zijn verbeteringen in gang gezet. Maar dat neemt niet weg dat nog steeds sprake is van gebrekkig inzicht in feitelijke gegevens over juridische procedures. Zonder dat inzicht is het niet mogelijk te sturen op de omvang, aard en kosten van de juridische procedures die worden gevoerd.

Almelo had zelf al vastgesteld dat de inrichting van de organisatie bijdroeg aan verkokering en gebrek aan centrale sturingsmogelijkheden. Om die reden is vanaf 2019 een structuurwijziging in gang gezet. Die heeft mede geleid tot versterking van de juridische functie, zowel in capaciteit (fte) als in kwaliteit (centrale afspraken over juridisch handelen). De organisatie erkent dat beter inzicht in juridische procedures nodig is en dat de juridische kwaliteit in het algemeen versterking behoeft. Dit kwalitatieve veranderingsproces is momenteel nog gaande.

De gemeente was de afgelopen jaren erg afhankelijk van door de huisadvocaat in specifieke zaken gemaakte afwegingen. Vanwege de verplichte procesvertegenwoordiging is dit (uitzonderingen daargelaten) onvermijdelijk als een privaatrechtelijke procedure eenmaal gestart is of wordt, maar in de fase daarvóór is winst te behalen. Met meer kennis en ervaring in huis kan de gemeente zelf meer regie nemen over beslissingen tot het voeren en voortzetten van procedures.

Organisatie van de juridische functie
Zowel in de staf als in de lijn was de juridische bezetting in de onderzoeksperiode te beperkt. Dat leidde tot inhuur van externen, ook voor regulier advieswerk. Door de ‘staande organisatie’ kon de juridische kwaliteit in het algemeen onvoldoende geborgd worden. Met de externe inhuur lukte dat op zich wel, maar de kosten daarvan waren hoog en externe inhuur leidde ook niet tot investering in het geheugen en de kwaliteit van de eigen organisatie. De recente uitbreidingen van de juridische capaciteit in de staf en lijn duiden erop dat dit probleem is onderkend en dat de weg naar verbetering is ingeslagen.

De communicatie tussen verschillende juridische niveaus in de organisatie bij (mogelijke) juridische procedures was beperkt, zoals ook blijkt uit het gebrek aan sturing op de externe inhuur in de onderzochte periode, waarmee aanzienlijke bedragen gemoeid waren. Het Centraal Juridisch Overleg van staf- en lijnjuristen had vooral een afstemmingsfunctie en werd niet gebruikt als instrument voor structurele bewaking van juridische kwaliteit.

De door de gemeente gehanteerde uitgangspunten
Hoewel de organisatie beschikte over een uitstekend kader voor de kwaliteit en organisatie van de juridische functie (de Nota juridische kwaliteitszorg), ontbrak een programma voor de systematische vertaling van de daarin opgenomen normen in de organisatiestructuur. De Nota was en is niet breed bekend en werd en wordt niet gebruikt als leidraad voor borging, monitoring en evaluatie van de juridische kwaliteit. Tegelijkertijd geldt dat, voor zover is nagegaan, de regelgeving actueel en adequaat was en dat besluiten in procedures bevoegd werden genomen.

De organisatie beschikt maar zeer ten dele over procedurebeschrijvingen van standaard juridische handelingen en de wijze van procederen. Bovendien vond dossiervorming niet consequent plaats. Een centrale registratie van het aantal, het verloop, de kosten en de uitkomsten van juridische procedures ontbrak. Het management en de juridische controller beschikken dus over onvoldoende feitelijk inzicht in omvang en aard van juridische procedures. Tot inhuur van externe juridische capaciteit werd laag in de organisatie besloten. Recent is de uiteindelijke beslissing om externe juridische ondersteuning te vragen een bevoegdheid geworden die is neergelegd bij de centrale juridische staf.

De kwantiteit, kwaliteit en kosten van de juridische procedures
Afgaande op een kwantitatieve vergelijking met enkele andere gemeenten, lijkt de omvang van bestuursrechtelijke procedures in Almelo niet uitzonderlijk. Er zijn geen aanwijzingen dat juridische procedures, zowel bestuurs- als privaatrechtelijke, gemiddeld gezien een door de gemeente te vermijden aanleiding hadden of kwalitatief ondermaats waren. Er is geen vastgelegde en uniforme praktijk van (pre-)mediation, maar die vindt wel veel plaats in de praktijk. Zowel in de bestuursrechtelijke als de privaatrechtelijke dossiers blijkt de gemeente een houding aan de dag te leggen waarbij men soms bereid is om te schikken als dat passend is.

Op basis van de onderzochte dossiers kunnen we niet zeggen dat de gemeente ‘zomaar’ procedeert. Vaak wordt de gemeente gedaagd of begint de procedure met een door een burger of bedrijf ingediend bezwaarschrift. Wel zijn veel kosten gemaakt voor een relatief klein aantal dossiers. Ook hier wreekt zich een gebrek aan regie en overzicht. De inhuur vond plaats via of bij een gedetacheerd advocaat. Dat verliep op basis van ad hoc-beslissingen, veelal op individueel niveau. De afspraken uit de raamovereenkomst met de huisadvocaat werden niet (consequent) nageleefd.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Ondersteun het college bij de ingezette lijn om te investeren in de juridische capaciteit van de eigen organisatie, waarbij de gemeente regie houdt op de inschakeling van externen als dat gelet op het specifieke karakter van de juridische vraag efficiënt is en wanneer er een juridische noodzaak voor is, zoals bij verplichte procesvertegenwoordiging het geval is. Daarbij moet het college bewuste afwegingen over (door)procederen maken en de raad meenemen in dit afwegingskader.

2. Stimuleer het college te investeren in dossiervorming en registratie ten behoeve van de sturing op juridische kwaliteit.

3. Verzoek het college – bijvoorbeeld aan de hand van de *Nota juridische kwaliteitszorg* – een plan van aanpak juridische kwaliteitszorg op te stellen en te zorgen voor een duurzame implementatie, monitoring en evaluatie hiervan. Daarbij moet het college:
   - zorgen voor een actueel overzicht van de organisatie van de juridische functie (formatie, kennis/expertise, taken/verantwoordelijkheden, plaats in de

organisatie), zodat de aanwezige juridische expertise optimaal wordt benut en duidelijk is bij wie men met welke juridische vraag terecht kan;
- op concernniveau en in de lijn (per eenheid of team) verantwoordelijken aanwijzen voor juridische kwaliteitszorg;
- een duidelijk tijdpad opstellen om de doelen en ambities uit het plan van aanpak te bereiken, en evaluatiemomenten in te bouwen.

4. Verzoek het college de raad periodiek te informeren over:
   - gevoerde juridische procedures (aantallen, kosten en uitkomsten);
   - acties op het gebied van juridische kwaliteitszorg (inclusief de voortgang van het hierboven geadviseerde plan van aanpak).

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Dit rekenkameronderzoek is gericht op een analyse van de juridische procedures waarin de gemeente Almelo is of was verwikkeld. De rekenkamercommissie heeft behoefte aan inzicht in de omvang en effectiviteit van deze procedures, omdat bij verschillende betrokkenen de indruk bestaat dat Almelo in de afgelopen jaren mogelijk op dit punt uit de pas liep bij wat verwacht mag worden. Het onderzoek heeft een kwantitatieve en kwalitatieve component. We willen graag weten in hoeveel juridische procedures Almelo is betrokken en wat de externe ondersteuning daarvan kost. Daarnaast willen we een oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van (de juridische dienstverlening ten behoeve van) die procedures. Dit heeft betrekking op de effectiviteit ervan, een aspect dat in het onderzoek is vertaald als een doorlichting op hoofdlijnen van de juridische functie in de gemeente. Draagt de juridische organisatie bij aan het voorkomen en succesvol doorlopen van juridische procedures?

Op basis hiervan luidt de hoofdvraag van het onderzoek:

Wat is de omvang en effectiviteit van de eigen en door de gemeente ingehuurde juridische dienstverlening bij bestuurs- en privaatrechtelijke procedures?

Deze vraag heeft betrekking op de periode 2016-2019 en leidt tot zes deelvragen:

1. *Hoe is de juridische dienstverlening binnen de gemeente Almelo georganiseerd, welke werkwijzen worden gehanteerd en maken mediation-technieken daarvan deel uit?*
2. *Welke (kwantitatieve en kwalitatieve) uitgangspunten en criteria gebruikt de gemeente om de eigen resultaten te toetsen? Wat beschouwt de gemeente zelf als effectief?*
3. *Hoeveel bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke procedures voert de gemeente per jaar en met welke resultaten?*
4. *Hoe verhouden het aantal bestuursrechtelijke procedures en de resultaten daarvan zich tot die van drie referentiegemeenten?*
5. *In welke gevallen wordt er overgegaan tot dienstverlening door een externe partij, en in welke omvang komt dat voor?*
6. *Wat kost de externe inschakeling bij juridische procedures en waar worden die kosten door veroorzaakt?*

De scope van het onderzoek is later bijgesteld, om redenen die we later in dit rapport uiteenzetten. In de bijgestelde uitvoering hebben we, in het kwantitatieve onderzoeksdeel (de 'omvang'), gekeken naar:

- Het aantal bezwaarprocedures 2016-2019, mede in relatie tot die van vergelijkbare gemeenten
- Voor zover mogelijk het totale aantal procedures bij de rechter 2016-2019 (uiteindelijk beperkt tot procedures waarbij een externe advocaat is ingeschakeld, op basis van raadsinformatie uit 2019)[1]
- De kosten van externe juridische inhuur 2016-2019 en in de vier voor het onderzoek bestudeerde privaatrechtelijke dossiers[2]

Het kwalitatieve onderzoeksdeel was een doorlichting van de juridische organisatie, aan de hand van een normenkader dat voor dergelijke doorlichtingen geregeld wordt gebruikt (het Groninger model; zie bijlage 1). De doorlichting is vanwege het kader van rekenkameronderzoek en de focus op procedures noodzakelijk globaal; het betreft geen juridische audit. We hebben ons onderzoek uitgevoerd aan de hand van interviews, analyse van gemeentelijke documenten en gegevens, en vergelijking van jaarverslagen van de bezwaarcommissies met die van andere gemeenten.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de kwantitatieve gegevens over juridische procedures. Deze zijn slechts gedeeltelijk beschikbaar. Daarom analyseren we ook de achtergrond van deze beperkte beschikbaarheid. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de beperkte kwalitatieve doorlichting. Er is in bredere zin gekeken naar de juridische organisatie, omdat die verband houdt met gevoerde juridische procedures. Leidend waren hierin de normen die voor dit onderzoek zijn vastgesteld. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen uit de dossierstudie opgenomen. Hoofdstuk 5 vat de bevindingen samen door toetsing aan het normenkader.

[1] Later hebben we, ter compensatie van de beperkingen, besloten het aantal procedures waarbij een externe advocaat is ingeschakeld en de kosten van deze externe inhuur op te vragen tot en met mei 2020 (aansluitend op de periode uit de raadsinformatie, mei 2016-mei 2019). Er blijken echter geen afgeronde procedures met externe advocaat te zijn gevoerd in deze aanvullende periode.

[2] Idem.

2 Omvang juridische procedures

2.1 Gemeentelijk inzicht in juridische procedures

Het is helaas niet mogelijk gebleken de onderzoeksvragen over omvang en aard van de gevoerde procedures te beantwoorden in de mate van gedetailleerdheid die de rekenkamer voor ogen had. We wilden graag weten hoeveel bestuursrechtelijke (bezwaar, beroep, hoger beroep en voorlopige voorzieningen) en privaatrechtelijke procedures (eerste aanleg, hoger beroep, cassatie, voorlopige voorzieningen) per jaar zijn gevoerd in de periode 2016-2019 en met welke uitkomsten, uitgesplitst naar beleidsterrein en soort. Verder wilden we weten in hoeveel en zo mogelijk bij welke van die procedures externe juridische bijstand werd ingeschakeld en wat daarvan de kosten waren, en in hoeveel en zo mogelijk bij welke van die procedures een vorm van mediation is ingezet. Over deze gegevens beschikt de gemeente slechts in zeer beperkte mate. Dat wil zeggen, de meeste van deze gegevens worden niet centraal bijgehouden op gevalsniveau, dus per afzonderlijke procedure. In het bestek van dit onderzoek was het voor de gemeente ondoenlijk om per gevoerde procedure alsnog het verloop te reconstrueren. We hebben ons dus moeten beperken tot de relatief eenvoudig te genereren gegevens. Die zijn afkomstig uit de jaaroverzichten van de bezwarencommissie en de financiële gegevens over de juridische bijstand die de gemeente in zijn totaliteit inhuurt.

De ambtelijke organisatie heeft zelf ook geconstateerd dat het inzicht ontbreekt in de omvang van de juridische procedures. Er is alleen ad hoc deelinformatie te produceren, wat een aanzienlijke inspanning vergt door een gebrek aan adequate administratie. De gemeente meent dat het wel degelijk wenselijk is om over geaggregeerde gegevens over procedures te gaan beschikken. Managementinformatie over totalen en aard van procedures wordt mede nodig geacht om te kunnen sturen op juridische kwaliteit. Het genereren van die informatie is dan ook sinds eind 2019/begin 2020 een nadrukkelijke doelstelling van de organisatie.

Een van de aanleidingen tot deze wens van de organisatie was de niet goed beheersbare en te hoog geachte kostenpost voor externe juridische bijstand. Deze bijstand betrof voor het grootste deel civielrechtelijke procedures. Voor deze kostenpost zijn de volgende oorzaken naar voren gekomen (die tegelijkertijd kunnen spelen):

— Onvoldoende kennis of menskracht op bepaalde momenten, rechtsgebieden of in dossiers – waarbij we opmerken dat het ook een bewuste keuze kan zijn om niet alle zeer specialistische kennis in huis te hebben;

- De aanwezigheid van complexe projecten, waarin een juridische risicoanalyse vooraf ontbrak of die onder grote bestuurlijke druk tot stand kwamen;
- Mede door de raad gemaakte beleidskeuzes. Zo is ervoor gekozen om fraude in het sociaal domein aan te pakken. In ieder geval de civielrechtelijke procedures vereisen bijstand door een advocaat (vanaf een bepaald bedrag en uitzonderingen daargelaten);
- Het doen van een beroep op de inschakeling van externe juridische bijstand was laagdrempelig, op verschillende manieren. Inhuur van de advocaat in specifieke gevallen, veelal binnen de raamovereenkomst met één advocatenkantoor, vond vaak plaats door medewerkers, vaak ook zonder afstemming met leidinggevenden of een toets door concernjuristen. Daarover waren wel afspraken gemaakt in de raamovereenkomst, maar die werden niet nageleefd. Bij grote projecten is het bovendien soms betrekkelijk eenvoudig de kosten voor juridische bijstand onder te brengen in de projectbegroting;
- De afspraken met de huisadvocaten werden niet consequent nageleefd, wat het in de hand houden van de kosten bemoeilijkte;
- Burgers en maatschappelijke partijen zijn eerder geneigd tot procederen dan voorheen.

Dat de kosten in de voorgaande jaren ‘te’ hoog waren, is deels een relatieve kwestie, zoals blijkt uit deze opsomming van oorzaken. Zo leidden beleidskeuzes op dit gebied mede tot de kostenomvang. In 2019 is begonnen met een organisatieverandering, die er onder meer in heeft geresulteerd dat beroep op externe juridische bijstand vanaf 2020 gefiatteerd moet worden door de concernjuristen en dat deze ook de kosten in kaart brengen, evalueren en zo nodig daarop sturen.

2.2 Cijfers juridische procedures

2.2.1 Bezwaarprocedures Almelo

Aantallen en uitkomsten bezwaarprocedures waarover de bezwarencommissies hebben geadviseerd of ingetrokken bezwaren. Onderscheiden naar:

- Beleidsterrein: bezwaarcommissie Sociale Zekerheidszaken (SZ) en overige zaken in de algemene bezwaarcommissie (AZ)
- Uitkomst van de procedure: (deels) gegrond, ongegrond, niet-ontvankelijk; daarnaast o.a. ingetrokken bezwaren

TABEL 2.1 BEZWAARPROCEDURES ALMELO 2016-2019

jaar↓	uitkomst→ cie↓	Ongegrond	Gegrond	Deels (on)gegrond	Niet-ontvankelijk	Ingetrokken	Nieuw	Totaal
2016	AZ	43	11	1	8	17		80
	SZ	113	12	9	19	50	25	228
2017	AZ	21	18	1	11	10		61
	SZ	50	5	14	9	29	33	140
2018	AZ	24	5	0	31	12		72
	SZ	54	6	6	11	49	27	153
2019	AZ	24	5	0	31	12		72

	SZ	66	10	10	11	56	36	189

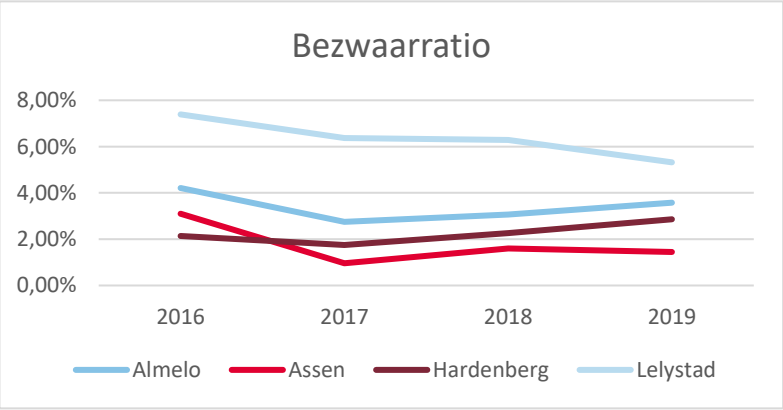
2.2.2 Bezwaarprocedures in relatie tot vergelijkbare gemeenten

Voor de vergelijking is gekozen voor drie gemeenten met een inwonertal dat vergelijkbaar is met dat van Almelo. Gegevens over bezwaarprocedures worden in jaarverslagen niet op uniforme wijze bijgehouden. Niettemin is een vergelijking op totalen mogelijk.

De kern van de vergelijking is de 'bezwaarratio': dit getal drukt het aantal bezwaren uit per 1.000 inwoners. (Helaas is het niet mogelijk om het aantal bezwaren te relateren aan het aantal besluiten, omdat deze niet worden vermeld in jaarverslagen van bezwarencommissies.)

TABEL 2.2 AANTAL BEZWAREN PER 1.000 INWONERS, PER GEMEENTE EN PER JAAR

		Almelo	Assen	Hardenberg	Lelystad
Inwoners in 2020→		**73.175**	**68.798**	**61.194**	**79.284**
jaar↓					
2016	**Bezwaren**	308	213	131	586
	Bezwaarratio	4,21	3,10	2,14	7,39
2017	**Bezwaren**	201	66	107	505
	Bezwaarratio	2,75	0,96	1,75	6,37
2018	**Bezwaren**	225	110	139	498
	Bezwaarratio	3,07	1,60	2,27	6,28
2019	**Bezwaren**	261	100	175	422
	Bezwaarratio	3,57	1,45	2,86	5,32



FIGUUR 2.3 BEZWAARRATIO

Opvallend:

- De gemiddelde bezwaarratio van deze vier gemeenten is 3,16; Almelo zit met 4.01% boven dit gemiddelde.
- Lelystad is een sterke uitschieter naar boven. Nadere beschouwing van steekproefjaar 2017 leert dat vooral het aantal bezwaren in verband met de Participatiewet in Lelystad fors afwijkt van het gemiddelde, in vergelijking met bezwaren onder de overige wetten. Dat verschil kan echter niet verklaard worden door het aantal Pw-uitkeringen in dat jaar: die betroffen in Lelystad 3,08% van de inwoners en in Almelo 4,01%. In die vergelijking steekt de bezwaarratio in Almelo gunstig af: relatief weinig uitkeringsontvangers maakten bezwaar.[3]
- In alle gemeenten is 2016 het jaar met het hoogste aantal bezwaren. Er is vermoedelijk een verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Participatiewet, Wmo en Jeugdwet in 2015.

2.3 Raadsinformatie over juridische procedures en kosten

In het aantal procedures bij de rechter en de externe inhuur daarbij hebben we maar zeer beperkt inzicht gekregen op basis van de beantwoording van raadsvragen van Partij Vrij Almelo uit 2019.[4] Het betreft alleen de procedures waarbij een externe advocaat is ingeschakeld en de kosten daarvan in de periode 1 mei 2016 t/m 1 mei 2019, en het totaal aantal beroeps- en hoger beroepszaken voortkomend uit in 2016-2018 ingediende bezwaarschriften:

'Vraag 1. Kunt u een overzicht geven van de door de gemeente gevoerde juridische procedures waarbij gebruik is gemaakt van de diensten van een externe advocaat in de periode 1 mei 2016 – 1 mei 2019?

Antwoord: In de door u aangegeven periode heeft Damsté Advocaten & Notarissen 38 juridische procedures voor ons gevoerd. De gezamenlijke kosten van deze procedures bedroegen €902.646,05. Wij zijn daarbij 25 keer in het gelijk gesteld en negen keer in het ongelijk gesteld. Zes keer is er geschikt, drie zaken lopen nog en in één zaak is de wederpartij lopende de procedure failliet gegaan. N.B. Het is mogelijk om in één procedure meerdere keren in het gelijk (of in het ongelijk) te worden gesteld.

3

	Pw-uitkeringen	*Inwoners*	*% uitkering/inw*
Almelo	2.992	73.175	4,01
Assen	2.052	68.798	2,98
Hardenberg	867	61.194	1,42
Lelystad	2.444	79.284	3,08

4 Te vinden op https://www.vrijalmelo.nl/2019/07/beantwoording-schriftelijke-vragen-partij-vrij-almelo-over-juridische-procedures/.

Als we deze procedures naar hoofdtaakvelden uitsplitsen, levert dat het volgende beeld op:
1. Bestuur en organisatie (zes procedures) €119.837,00
2. Veiligheid (twee procedures) € 2.735,50
3. Sociaal domein (tien procedures) €224.771,00
4. Volksgezondheid en milieu (één procedure) € 11.356,00
5. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing €543.946,55 (negentien procedures)
Totaal €902.646,05

Capra Advocaten (arbeidsrecht) heeft in de aangegeven periode vijf procedures voor ons gevoerd voor een totaalbedrag van €47.839,42. Bij één van deze procedures zijn wij gedeeltelijk in het gelijk gesteld, twee keer is het beroep ingetrokken, één keer is het bezwaar ingetrokken en één procedure loopt nog.
(…)
Vraag 7. Kunt u een overzicht geven van de in dezelfde periode door of namens de gemeente gevoerde juridische procedures waarbij gebruik werd gemaakt van vertegenwoordigers in (vaste) dienst van de gemeente, bijvoorbeeld juridische medewerkers van diensten en afdelingen?

Antwoord: Binnen de gemeente werken wij met jaarcijfers. In de jaren 2016 t/m 2018 zijn er in totaal 734 bezwaarschriften (521 sociale zaken en 213 algemene zaken) behandeld waarbij gebruik werd gemaakt van vertegenwoordigers in vaste dienst van de gemeente. Op basis van beschikbare gegevens, zien wij in deze periode dat er in 100 zaken beroep is ingesteld bij de rechtbank en in 29 gevallen daarvan is vervolgens doorgeprocedeerd in hoger beroep (bij de Raad van Staten of de Centrale Raad van Beroep). Een gedeelte van deze zaken is overigens door een externe vertegenwoordiger behartigd.

Vraag 8. Kunt u van deze procedures eveneens aangeven wat het resultaat is (geweest), welke (financiële) consequenties dit had en hoeveel geld het procederen gekost heeft, kijkend naar uren en eventuele (externe) juridische adviezen?

Antwoord: Voor de benoemde bezwaarprocedures geldt dat er in totaal in de periode 2016 – 2018, in 57 gevallen door de commissie werd geoordeeld dat het bezwaar gegrond was. In diezelfde periode werd in 305 gevallen geoordeeld dat het bezwaar niet gegrond was. In 117 gevallen was het bezwaar niet ontvankelijk. Voor beroeps- en hoger beroepszaken wordt niet centraal bijgehouden of we in een procedure in het gelijk dan wel ongelijk gesteld zijn en welke gevolgen hieruit voortvloeien. Wij kunnen u ook geen inzicht bieden in de juridische kosten die gemoeid zijn met procedures waarin gebruik wordt gemaakt van vertegenwoordigers in dienst van de gemeente. Dit omdat er voor deze werknemers geen plicht bestaat om een urenregistratie bij te houden. Voor wat betreft procedures waarin vertegenwoordiging extern is

ingehuurd, verwijzen wij naar de beantwoording van vraag 1.'

In deze raadsinformatie wordt niet consequent onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke procedures en blijft onduidelijk wat met 'procedure' wordt bedoeld (het lijkt of daarmee een heel dossier wordt aangeduid tot en met de hoogste instantie). De antwoorden op de vragen overlappen elkaar deels, maar deels ook niet.

2.4 Kosten externe inhuur (vervolg)

De gemeente heeft in de onderzoeksperiode gebruik gemaakt van twee advocatenkantoren, te weten Damsté en Capra Advocaten.

Omdat, zoals uit de hierboven weergegeven raadsinformatie ook blijkt, de kosten van Damsté de hoofdmoot vormen, hebben we alleen voor dit kantoor gedetailleerdere factuurinformatie opgevraagd.

Kosten Damsté
De van de gemeente ontvangen factuurinformatie betreft de jaren 2017-2019. Uit de specificaties ('kostenplaatsen') is geen herleiding mogelijk tot:

- Beleidsonderwerp of juridische zaak
- Advieswerk of bijstand in een individuele juridische procedure

	2017	2018	2019
Kosten Damsté	596.322	639.827	633.728

De raamovereenkomst met Damsté is ingegaan op 1 januari 2016. Ook in dat jaar zijn dus kosten gemaakt voor bijstand door Damsté. De raamovereenkomst behelst het neerleggen van het merendeel van de juridische bijstand bij Damsté (exclusiviteit), om 'efficiencyvoordelen' te behalen. Aan duidelijke regie op de uitvoering van de raamovereenkomst heeft het – zo blijkt uit bovenstaande – ook naar het oordeel van de gemeente ontbroken. De inhuurkosten lijken verder gemaakt te zijn voor een beperkt aantal dossiers. Daaruit zouden lessen getrokken kunnen worden voor de afweging voor wel of niet procederen, evenals die ten aanzien van investering in eigen (specifieke) juridische expertise.

3 De juridische functie

3.1 Organisatie en werkwijze

Zoals gezegd heeft in 2019-2020 een organisatiewijziging plaatsgevonden. Het sectorenmodel is ingeruild voor het eenhedenmodel. Men wilde iets doen aan de verkokering. De verschillende eenheden opereerden in grote mate onafhankelijk van elkaar. De overstap naar een model met een veel sterkere centrale aansturing had ook gevolgen voor de juridische functie. De formatieomvang van de concernjuristen is vergroot van 2 naar 2,6 en verdere uitbreiding is voorzien. Een van de concernjuristen heeft een poortwachtersfunctie voor de inhuur van externe juridische bijstand. De concernjuristen zitten in een concernafdeling (de eenheid Concernzaken) samen met onder meer het vroegere 'Control en Audit', om de integrale aansturing te versterken.

De onderzochte periode betrof de situatie van vóór de organisatiewijziging van 2019-2020. We hebben geprobeerd ons voor 2016-2019 een beeld te vormen van de inrichting van de organisatie (structuur; welke organisatieonderdelen zijn er en hoe verhouden die zich tot elkaar?) en met name de organisatie van de juridische functie (formatie; juridisch medewerkers[5] per sector/afdeling/team). Dit is ons niet helder geworden. Overigens geldt dat in zekere mate ook voor de actuele situatie. We hebben een door HR gegenereerd overzicht gekregen van juridische functies per eenheid en team, maar dit lijkt incompleet en niet in overeenstemming met informatie uit de interviews (zo blijkt uit een interview dat er meerdere juristen zijn bij de eenheid Uitvoering Sociaal, maar is er maar 1 fte zichtbaar in het Excelbestand van HR).

Deelvraag: hoe is de juridische dienstverlening georganiseerd; welke werkwijzen (o.a. mediation)?

[5] Het antwoord op de vraag naar juridische functies/de juridische bezetting hangt ook af van hoe je 'jurist' of 'juridisch medewerker' definieert. Bij onderzoeken naar juridische kwaliteitszorg verstaan wij daaronder de juridisch adviseur die ongeacht zijn of haar opleidingsniveau of functietitel juridisch advieswerk verricht binnen de gemeente; zie H.B. Winter, 'Juridische kwaliteitszorg bij decentrale overheden', in: I. Timmer & A Mein (red.), *Legal management. Realiseren van juridische kwaliteit*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 130.

3.1.1 Personeel

Op concernniveau hield in de onderzoeksperiode 1 fte zich bezig met de bezwaarcommissie en 0,5 fte met juridische kwaliteitszorg en juridisch advies. Dat laatste betekende het verzorgen van mandaten, delegaties en verordeningen en soms meedenken met de lijn, bijvoorbeeld bij Wob-verzoeken. De overige 0,5 fte was beschreven voor collegeondersteuning en ondersteuning van de gemeentesecretaris. Naar eigen oordeel van de gemeente betrof dit een te kleine staf.

De visie op de vraag of de juridische capaciteit in de lijn op dit moment op orde is verschilt. Volgens sommigen is er voor omgevingsrecht, vergunningverlening, handhaving en openbare orde en veiligheid voldoende capaciteit en bij subsidieverlening en in het sociaal domein niet altijd. In het ruimtelijk domein wordt gewerkt met een team van vijf juristen, terwijl er behoefte is aan tenminste twee extra juristen. Dat hangt mede samen met de bestuurlijke prioriteit voor handhaving. Bij vastgoed zijn er twee civiel juristen. Dat wordt als voldoende beoordeeld. In het sociaal domein is de capaciteit van juristen na de decentralisaties (2015) tijdelijk sterk verhoogd en vervolgens weer afgebouwd. Inmiddels wordt die bij de eenheid Uitvoering Sociaal zelf als te krap beschouwd.

Voor scholing van juridisch personeel is persoonlijk cursusbudget aanwezig. Er is een gemeentebreed programma voor verbetering van het contact van medewerkers met burgers. Nieuwe medewerkers krijgen een Awb-cursus. Daarnaast is er bij verschillende eenheden en teams specifieke bijscholing georganiseerd. Zo verzorgt een van de advocatenkantoren waar de gemeente sinds 2020 mee samenwerkt twee keer per jaar een opfriscursus voor juristen van het KCC. Een ervaren rechter geeft bij Uitvoering Sociaal regelmatig een actualiteitencursus.

3.1.2 Juridische structuur

De juridische kwaliteitszorg moet naar het oordeel van de gemeente beter geborgd worden. Niet alle voornemens uit de laatste externe juridische audit (2016) of de eigen *Nota juridische kwaliteitszorg* (2015) zijn doorgevoerd.

Verhouding staf-lijn
Er is een centraal juridisch overleg van stafjuristen en een aantal juristen van verschillende beleidsterreinen. Hierin worden gemeentelijke en algemene juridische zaken besproken. Dit overleg bestaat al een aantal jaren. Het is lang een ‘ondergeschoven kindje’ geweest (zoals juridische kwaliteitszorg in het algemeen), maar heeft nu een duidelijker profiel. Er komen geen specifieke casussen aan de orde. Het overleg werkt niet met een agenda van juridische kwaliteitszorg. Anderzijds is wat er besproken wordt ook niet vrijblijvend. De betrokkenheid van deelnemers wordt gekarakteriseerd als goed, maar de vraag is op dit moment of er altijd terugkoppeling plaatsvindt in de afdelingen en teams.

Binnen de lijn
De juristen bij ruimte (KCC) stellen onder andere de primaire handhavingsbesluiten op en adviseren bij bezwaar- en beroepszaken. Vergunningverleners stellen de besluiten zelfstandig op. Binnen het domein ruimte vinden wekelijks juridische afstemmingsoverleggen plaats, voor

handhaving en in breder verband (team 'leefomgeving'). Het initiatief voor deze juridische coördinatie is afkomstig uit de lijn en niet uit de staf.

In het sociaal domein wordt gewerkt met beschikkingen die verregaand gestandaardiseerd zijn en door de wijkcoaches worden gemaakt. De teamjuristen kwamen tot voor kort in beeld bij afwijzende beschikkingen of bezwaren. Een kwaliteitscheck op alle beschikkingen wordt door de teamjuristen wenselijk geacht, maar daarvoor ontbrak tot voor kort de capaciteit. De wijkcoaches beschikken overigens over veel specifieke kennis. Er wordt gewerkt aan een optimale afstemming. Inmiddels (eind 2020) zijn multidisciplinaire kwaliteitstafels ingericht waar elk besluit wordt besproken. Met concernjuristen is er weinig inhoudelijke afstemming over specialistische onderwerpen, volgens de geïnterviewde jurist bij Uitvoering Sociaal. De kennis in de lijn is in beginsel voldoende. De ervaring van de concernjuristen op dit punt is anders; volgens hen vindt er wel inhoudelijke afstemming plaats.

3.1.3 Werkwijzen

We hebben geen actuele beschrijvingen ontvangen van juridische werk- en besluitvormingsprocessen of verantwoordelijkheids- en taakverdeling van concern en lijn, behalve voor wat betreft college- en raadsvoorstellen en de afhandeling van bezwaarschriften. De gemeente heeft wel actuele (interne) regelgeving die (mede) betrekking heeft op de juridische functie, zoals de Organisatieregeling 2019, de verordeningen op de bezwaarcommissies en de budgethoudersregeling. Ook beschikken we over een behoorlijk aantal inrichtingsplannen en procesbeschrijvingen in het kader van de legal audit die Pro Facto heeft uitgevoerd in 2016. We weten niet in hoeverre deze nog worden gebruikt; wel hebben we van enkele gesprekspartners gehoord dat men bezig is met het opnieuw beschrijven van processen.

Interne procedures lijken vaak te berusten op ongeschreven regels en die kunnen per afdeling/eenheid/team verschillen, zoals dat ook het geval was bij inhuur. Er was lange tijd weinig prioriteit in de top van de organisatie voor een formele regeling van juridische processen. Dat is nu aan het verschuiven. Hetzelfde geldt voor de informatiebehoefte. Er is momenteel geen zicht op cijfers over procedures. Informatie daarover moet betere sturing op juridische kwaliteit mogelijk maken, zo is de wens.

Er zijn geen vastgelegde, uniforme afspraken in de organisatie over formele mediation. Er is een paar jaar geleden overwogen om met andere Twentse gemeenten een team van mediators op te zetten, maar dat is niet van de grond gekomen. Wel is er in Almelo een informele praktijk van wat als premediation bestempeld kan worden. Zowel in het ruimtelijke als sociale domein wordt in bepaalde gevallen contact gezocht met burgers. Zo worden bij handhavingsverzoeken alle betrokkenen benaderd en dat geldt bij het merendeel van de bezwaren in het ruimtelijk domein eveneens. Bij bezwaar in het sociaal domein wordt altijd eerst contact opgenomen met de cliënt om de procedure uit te leggen en om te kijken of een ambtelijke hoorzitting mogelijk is. Ook worden negatieve primaire besluiten vaak mondeling toegelicht. Verder blijkt uit de bestudeerde privaatrechtelijke dossiers dat de gemeente (met hulp van de huisadvocaat) veelvuldig in gesprek gaat om tot een minnelijke oplossing te komen.

3.2 Gemeentelijke criteria juridische kwaliteit

Mede naar aanleiding van een legal audit in 2010-2011 is een leidraad voor juridische kwaliteitszorg vastgesteld. De *Nota juridische kwaliteitszorg gemeente Almelo* (2015) bevat tien normen voor de inrichting van die kwaliteitszorg. Deze zijn sindsdien 'in principe' van kracht, aldus de gemeente. De recente uitbreiding van de juridische capaciteit is hier mede op gebaseerd. In de onderstaande tabel hebben we de tien normen getoetst aan de praktijk van de afgelopen jaren tot november 2020, voor zover dat in dit onderzoekskader mogelijk was. Omdat het onderzoek primair gericht is op juridische procedures, konden niet alle normen worden beoordeeld.

Deelvraag : welke criteria hanteert de gemeente om de eigen resultaten te toetsen?

	Gemeentelijke norm	*Bevinding*
1	Er is een actief en richtinggevend Centraal Juridisch Overleg, dat zorgt voor kennisdeling/kennisoverdracht.	Er is een CJO dat recentelijk een meer actieve rol is gaan spelen. Die rol is vooral afstemming. Het CJO is geen instrument voor systematische sturing op juridische kwaliteit.
2	Medewerkers in een juridische functie hebben minimaal een basis-kennisniveau van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).	Nieuwe medewerkers krijgen een Awb-cursus. Er is budget voor bijscholing. Er zijn diverse opfriscursussen.
3	Er is een actueel overzicht van juridische kennis in de organisatie.	Dit overzicht is niet voorhanden.
4	De verantwoordelijkheidsverdeling tussen lijnorganisatie en het concern (BO-BZ) is beschreven en hier wordt naar gehandeld.	BO-BZ is opgegaan in de eenheid Concernzaken. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is aan verandering onderhevig geweest. Handelwijzen lijken vooral gebaseerd op onderlinge afspraken en cultuur. De concernjuristen hebben nu een duidelijke rol als poortwachter bij externe juridische inhuur, als secretaris van de algemene bezwaarcommissie en voor concernbrede juridische kwaliteitszorg. Verder moet de verantwoordelijkheidsverdeling nog uitkristalliseren.
5	Team BO-BZ bewaakt juridische risico's en juridische opgaven in de reguliere P&C-documenten.	Van concerncontrole op juridische risico's en opgaven is in de onderzoeksperiode niet evident sprake geweest (wat niet uitsluit dat die in er in voorkomende gevallen wel is geweest). Een frappant voorbeeld is de autonomie van afdelingen en medewerkers in het inroepen van externe juridische ondersteuning.

6	De sectoren beschikken over en werken met de noodzakelijke actuele verordeningen, beleidsregels en borgen de naleving van overige wetten en regelgeving.	Deze norm is in het onderzoek niet getoetst.
7	Juridisch kritische besluitvormingsprocessen zijn beschreven en gestandaardiseerd, zodat risicomomenten in beeld zijn en er tijdig voldoende juridische kennis aanwezig is bij voorbereiding en besluitvorming.	Actuele procesbeschrijvingen in bedoelde zin lijken maar deels voorhanden en niet bij iedereen bekend. Handelwijzen lijken vooral gebaseerd op onderlinge afspraken en afdelingscultuur.
8	Voor alle bevoegdheden zijn actuele mandaten vastgelegd.	Er is een actueel mandaatregister.
9	De inhuur van juridische expertise, alsmede de controle op kosten en kwaliteit van deze inhuur, verloopt via een advocaat in loondienst dan wel via een bij gemeente Almelo gedetacheerd advocaat en op basis van een vastgesteld protocol.	De inhuur vond inderdaad doorgaans plaats via of 'bij' een gedetacheerd advocaat. Dat verliep niet volgens een protocol, maar op basis van ad hoc-beslissingen, veelal op individueel niveau.
10	Verbintenissen met derden en medewerkers komen volgens gestelde kaders tot stand, voldoen, indien van toepassing, aan de inkoop- en aanbestedingswetgeving en worden tijdig op de juist wijze vastgelegd en gearchiveerd.	Deze norm is in het onderzoek niet getoetst.

4 Dossierstudie

4.1 Inleiding

Ter aanvulling op het onderzoek hebben we acht cases bekeken: vier bestuursrechtelijke en vier privaatrechtelijke zaken die tot in hoger beroep en in één geval cassatie voor de rechter zijn gekomen. We hebben per dossier gekeken naar de aanleiding voor de zaak, de manier van procederen/de proceshouding van de gemeente en de rol van externe juridische adviseurs. De vier bestuursrechtelijke dossiers zijn door de gemeente zelf afgehandeld, in de vier civiele dossiers heeft Damsté de gemeente bijgestaan. Over die zaken hebben we factuurgegevens ontvangen en bestudeerd. De bestuursrechtelijke dossiers zijn daarnaast doorgelicht aan de hand van een checklist die we vaak gebruiken voor legal audits, ook die in Almelo uit 2016. Met name de privaatrechtelijke dossiers dateren voor een deel van vóór de onderzoeksperiode 2016-2019. Het gaat echter om langlopende, spraakmakende zaken, die nu nog spelen en/of ook in de interviews nog veel werden genoemd.

4.2 Bestuursrechtelijke dossiers

Een volledig overzicht van de criteria waaraan getoetst is staat in bijlage 3. We hebben aan de bevindingen in elk dossier per criterium een score toegekend. '+' betekent dat de kwaliteit op het betreffende punt voldoende tot goed is, '+/-' betekent dat de kwaliteit gemiddeld/voor verbetering vatbaar is en '-' dat het dossier op dit punt matig tot onvoldoende scoort.

De volgende vier zaken zijn bestudeerd:
- Zaak 1: persoonsgebonden budget (pgb) Wmo 2015
- Zaak 2: planschade
- Zaak 3: omgevingsvergunning bouwen
- Zaak 4: Participatiewet

Zaak 1: pgb Wmo 2015
In deze zaak (die speelde van het primaire besluit in 2016 tot en met de uitspraak in hoger beroep uit 2019) wilde de belanghebbende met een persoonsgebonden budget zorg inkopen van de niet bij de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder van haar keuze. Het college beoordeelt in zo'n geval de kwaliteit van de gevraagde zorg op basis van een zorgplan. Het zorgplan van deze aanbieder werd meerdere keren afgekeurd. Ook vond het college dat de

boekhouder van de zorgaanbieder het pgb niet mocht beheren. Tegen de afwijzing van de aanvraag op deze gronden is mevrouw in bezwaar en vervolgens beroep gegaan. Nadat de rechtbank het beroep, dat enkel nog ging over het pgb-beheer, gegrond heeft verklaard, ging het college in hoger beroep. De Centrale Raad van Beroep oordeelde het beroep gegrond. Uit een van de interviews blijkt dat de keuze om in hoger beroep te gaan een principiële beslissing was die in overleg met het management is genomen. De uitspraak heeft uiteindelijk landelijk aandacht gekregen.[6] De betrokkenen bij de gemeente wilden graag duidelijkheid; volgens hen kon het niet de bedoeling van de wetgever zijn dat een voor de zorgaanbieder werkzaam persoon, die ook de facturen opstelt, het pgb-beheer mag verzorgen, maar de Wmo 2015 was daarover niet duidelijk. We geven een +/- voor 'grondslag', omdat in het primaire besluit niet specifiek genoeg en ook onjuist naar gemeentelijke regelgeving is verwezen. Tot slot merken we op dat de besluiten en de adviezen van de commissie in erg heldere en begrijpelijke taal zijn gesteld, met korte zinnen. Bij besluiten in het sociaal domein is dit in onze ogen extra belangrijk.

Zaak 2: planschade
Deze zaak heeft gespeeld van 2015 (primair besluit) tot 2018 (uitspraak Afdeling hoger beroep). Het gaat om de afwijzing van twee verzoeken om tegemoetkoming in planschade als gevolg van de wijziging van twee bestemmingsplannen. Tegen de gegrondverklaring van het beroep door de rechtbank is het college in hoger beroep gegaan. De Afdeling verklaarde het hoger beroep van het college ongegrond en het incidenteel hoger beroep van de verzoekers om planschade gegrond, vanwege een onrechtmatigheid in het besluit: het besluit was – voor wat betreft een van de bestemmingsplannen – gebaseerd op een advies met een onjuiste planvergelijking. Het college had in navolging van dit advies een in 1993 vervallen bouwverordening uit 1932 bij het besluit betrokken. Deze uitspraak[7] en de andere stukken rondom het hoger beroep zaten trouwens niet in het door ons ontvangen dossier; we hebben de uitspraak op internet gevonden. De stukken zijn later alsnog aan ons aangeleverd; ze waren wel aanwezig, maar per ongeluk niet meegeüpload. Gezien het voorgaande kennen we voor 'adequate regelgeving', 'grondslag' en 'zorgvuldigheid' een – toe. Het taalgebruik is wat formeel, maar de andere partij heeft wel een advocaat. De wederpartij heeft in de hogerberoepsfase om minnelijk overleg gevraagd; niet duidelijk is wat hieruit is gekomen. In ieder geval heeft het college eind 2018 opnieuw beslist op bezwaar conform de uitspraak van de Afdeling en op basis van een nieuw planschadeadvies.

Zaak 3: omgevingsvergunning tankstation
Dit dossier (primair besluit in 2015, hoger beroep afgerond in 2017) gaat over een omgevingsvergunning voor het realiseren van een tankstation. Het betrof in eerste instantie een omgevingsvergunning bouwen; na bezwaar van een bedrijf heeft het college dit omgezet in bouwen en binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan. Het bedrijf ging in beroep en hoger beroep omdat binnenplans afwijken niet mogelijk zou zijn en omdat het met de aanvrager zou zijn overeengekomen dat het tankstation op zijn terrein zou worden gebouwd. De Afdeling oordeelt in een tussenuitspraak dat het college inderdaad niet bevoegd was tot binnenplans afwijken zoals het heeft gedaan. In de einduitspraak verklaart ze het hoger

[6] CRvB 22 augustus 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2803.

[7] AbRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1863.

beroep van het bedrijf dan ook gegrond. Het beroep tegen het (in opdracht van de Afdeling genomen) nieuwe besluit is echter ongegrond; de motivering van de buitenplanse afwijking op grond van art. 2.12 lid 1, a, onder 3 Wabo houdt stand. We kennen gezien deze 'omweg' voor 'voldaan aan specifieke wetgeving' en 'voldaan aan beleid' een +/- toe. De nieuwe omgevingsvergunning zat niet in het door ons ontvangen dossier.

Zaak 4: Participatiewet
Deze zaak, waarin het college de bijstandsuitkering van een stel heeft ingetrokken omdat zij verwijtbaar niet op een gesprek zijn gekomen, speelde van 2016 (primair besluit) tot 2018 (uitspraak hoger beroep). Het college is zowel door de rechtbank als door de Centrale Raad van Beroep in het gelijk gesteld. Het dossier ziet er netjes uit en is compleet. De taal is opnieuw erg formeel, met veel lijdende zinnen en woorden/constructies als 'indien' en 'met inachtneming van'.

TABEL 4.1 OVERZICHT BEVINDINGEN DOSSIERS BESTUURSRECHT

ZAAK/CRITERIA	ZAAK 1	ZAAK 2	ZAAK 3	ZAAK 4
Adequate regelgeving	+	-	+	+
Awb:				
Ontvankelijkheid	+	+	+	+
Beslistermijnen	+[8]	+	+	+
Grondslag	+/-	-	+	+
Overig	+	+	+	+
Voldaan aan specifieke wetgeving	+	+	+/-	+
Voldaan aan beleid	+	+	+/-	+
Jurisprudentie	+	+	+	+
Bevoegdheid	+	+	+	+
Bekendmaking	+	+	+	+
Zorgvuldigheid	+	-	+	+
Nauwkeurigheid	+	+	+	+
Leesbaarheid	+	+/-	+/-	+/-
Volledigheid	+	+/-	+/-	+

4.3 Privaatrechtelijke dossiers

We hebben de volgende civielrechtelijke dossiers bekeken:

- Zaak 1: overeenkomst incassobureau
- Zaak 2: schade bij bouwproject
- Zaak 3: verplaatsing of beëindiging bedrijf
- Zaak 4: grondexploitatie

[8] De besluitvorming op bezwaar heeft een jaar geduurd, maar dit kwam ook omdat mevrouw/de zorgaanbieder telkens de gelegenheid heeft gekregen een nieuw zorgplan in te dienen en zij tussentijds nieuwe (medische) informatie heeft aangeleverd.

Zaak 1: overeenkomst incassobureau
In dit dossier, dat in 2015 voor de rechtbank is gekomen en begin 2018 is afgesloten, heeft de gemeente een incasso-opdracht aanbesteed aan een incassobureau en daarbij toegezegd een debiteurenbestand van 1275 aan te leveren. Een belangrijk deel daarvan bleek echter insolvent. Daarom heeft de gemeente maar 285 debiteuren aangeleverd, waarop het bedrijf zijn deel van de overeenkomst ontbond vanwege wanprestatie. De gemeente heeft de overeenkomst ook ontbonden wegens niet-nakoming van contractuele verplichtingen; volgens haar is het incassobureau overgegaan tot inning zonder hierover werkafspraken te maken en heeft het ook later geweigerd werkafspraken te maken. De rechtbank wijst de vordering van de deurwaarder toe, maar verwijst door naar de schadestaatprocedure waar over de hoogte van de schadevergoeding moet worden beslist; die is een stuk lager dan de deurwaarder vordert, onder meer omdat 50/50% schuld wordt vastgesteld (omdat beide partijen de kwestie te lang hebben laten 'doorwoekeren') en de schade ook lager is. Het incassobureau gaat vervolgens in hoger beroep (en de gemeente in incidenteel hoger beroep). Uiteindelijk komen partijen tot een schikking waarbij de gemeente aanvullend € 175.000 betaalt tegen finale kwijting. Het dossier lijkt niet compleet. Zo is in een (concept)stuk getiteld 'Memorie van antwoord tevens memorie van grieven in incidenteel appel' een inventarisatielijst van het procesdossier in eerste aanleg opgenomen; deze stukken konden wij niet allemaal in het dossier terugvinden. Ook mist bijvoorbeeld het collegebesluit om akkoord te gaan met de schikking, waar een mail die daarover gaat wel melding van maakt.

Zaak 2: schade bij bouwproject
Dit dossier draait om een langslepend geschil over (vertragings)schade door gebreken in 2009 ontstaan bij de uitvoering van een bouwproject waarvoor de gemeente opdracht heeft gegeven. Uiteindelijk adviseert Damsté in 2019 om te schikken door akkoord te gaan met voorstellen van de twee wederpartijen om in totaal ruim € 400.000 te betalen. Dit lijkt Damsté na een kosten-batenafweging een betere oplossing dan doorprocederen, omdat de gemeente waarschijnlijk niet aan haar bewijsopdrachten van de rechtbank kan voldoen. Het college besluit conform dit advies. Lang niet alle stukken lijken in het aan ons verstrekte dossier te zitten; het lijken er erg weinig voor zo'n lang lopende zaak, het gaat vooral om wat correspondentie en losse (concept)stukken en het dossier bevat geen enkele rechterlijke uitspraak.

Zaak 3: verplaatsing of beëindiging bedrijf
Deze zaak, die voornamelijk vanaf 2016 speelt, gaat over de herontwikkeling van een winkelcentrum, in verband waarmee een winkel niet op de huidige plek kan blijven. Hierdoor ontstaat een geschil over de huurovereenkomst en gaat de raad en vervolgens de Kroon uiteindelijk over tot onteigening. Niet in geschil is dat schadeloosstelling door de gemeente nodig is, wel of dit moet op basis van bedrijfsverplaatsing (volgens de gemeente de juiste optie) of –beëindiging. SAOZ brengt hierover advies uit met kostencalculaties. De gemeente doet vele pogingen om door gesprekken een oplossing te bereiken, maar de wederpartij houdt vast aan bedrijfsbeëindiging en een hoger compensatiebedrag, ondanks dat de rechter de gemeente telkens grotendeels in het gelijk stelt. Het bedrijf krijgt uiteindelijk een veel lager bedrag toegewezen dan de gemeente in een van de voorstellen aanbood. De zaak loopt nog steeds in hoger beroep.

Zaak 4: grondexploitatie

Het betreft een geschil over een in 2006 gesloten overeenkomst tussen de gemeente en een projectontwikkelaar voor exploitatie van (deels van de gemeente gekochte) grond voor woningbouw, die uiteindelijk niet mogelijk blijkt. Bij de overeenkomst hoorde een voortgangsplanning voor bouwvergunningverlening met vrijstelling van het bestemmingsplan. De projectontwikkelaar ontbindt in 2007 de overeenkomsten, vanwege niet-nakoming door de gemeente (kort gezegd, doordat de gemeente zich volgens haar niet aan de planning heeft gehouden en niet zo snel mogelijk de vergunningenprocedures heeft doorlopen) en gewijzigde omstandigheden. In 2010 ontbindt de gemeente op haar beurt de overeenkomst en trekt ze de bouwvergunning in. De rechtbank oordeelt in 2013 dat de gemeente niet is tekortgeschoten in de nakoming van haar inspanningsverplichting, maar het Hof beslist in 2015 in het nadeel van de gemeente. De gemeente heeft volgens het Hof wél wanprestatie gepleegd door niet op tijd de nodige vergunning en vrijstelling te verlenen. Er waren geen beletselen van de kant van de projectontwikkelaar. Ook kan de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente de vertraging niet rechtvaardigen; de gemeente was op de hoogte van maatschappelijke onrust rondom het project. De Hoge Raad verwerpt eind 2016 het cassatieberoep van de gemeente zonder verdere motivering (art. 81 lid 1 RO[9]). We merken op dat dit dossier, net als de andere dossiers, in de aan ons aangeleverde vorm erg onoverzichtelijk in elkaar zit; het is zoeken naar belangrijke stukken, die soms als bijlage bij een mail of een dagvaarding zitten.

4.4 Slotsom/analyse

We merken op dat de dossiers, zoals oorspronkelijk door ons ontvangen, niet allemaal volledig zijn; in in elk geval vier ervan ontbreken belangrijke stukken en/of uitspraken. De dossiers zijn door een concernjurist verzameld en aangeleverd; misschien zijn ze in het zaaksysteem bij de betreffende teams completer, maar dan lijkt er dus iets mis te gaan bij het 'uit het systeem trekken'. Dit lijkt ons een aandachtspunt; voor de rechter moet de gemeente immers ook makkelijk procesdossiers kunnen samenstellen en delen. Enkele dossiers zijn later op verzoek nog aangevuld, maar dat neemt niet weg dat de dossiers in eerste instantie niet compleet waren. Het paste niet bij aard en omvang van dit onderzoek om uitgebreid stukken in een tweede ronde op te vragen. We hebben ons oordeel dus gebaseerd op eerste aanlevering.

Op basis van deze dossiers kunnen we niet zeggen dat de gemeente 'zomaar' procedeert en daarbij veel geld over de balk smijt. Vaak wordt de gemeente gedaagd of begint de procedure met bezwaar van een burger of bedrijf. In een enkel geval is de gemeente wel eerste eiser ('in conventie') of procedeert de gemeente door. Daarbij lijkt de gemeente soms erg zeker van haar zaak, maar dat blijkt niet altijd terecht, zoals in de planschadezaak, of ze moet in ieder geval flink water bij de wijn doen, zoals met het deurwaarderskantoor. In de privaatrechtelijke procedures zien we dat de gemeente met gesprekken moeite doet om tot een vergelijk te komen zonder verdere escalatie bij de rechter. In een enkel geval lukt een schikking ook, in

[9] Indien de Hoge Raad oordeelt dat een aangevoerde klacht niet tot cassatie kan leiden en niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, kan hij zich bij de vermelding van de gronden van zijn beslissing beperken tot dit oordeel.

een ander geval niet, maar blijkt dat achteraf voor de tegenpartij een slechte strategie. Bij de bouwschade pakt de procedure dan weer erg nadelig uit voor de gemeente. Kijken we 'door onze oogharen' naar de advocaatkosten voor de vier civielrechtelijke dossiers, dan haalt de gemeente deze er in elk geval in het bouwschadedossier niet uit. Een kritische kosten-batenanalyse voorafgaand aan elke beslissing om wel of niet te procederen is dan ook cruciaal. De gemeente lijkt in de bestudeerde privaatrechtelijke dossiers erg afhankelijk van de afwegingen door en het advies van de advocaat. Vanwege de verplichte procesvertegenwoordiging is dit (uitzonderingen daargelaten) onvermijdelijk als een procedure eenmaal gestart is/wordt, maar in de fase daarvóór is misschien nog winst te behalen. Met meer kennis en ervaring in huis kan de gemeente zelf meer regie nemen over beslissingen tot het (voort)zetten van procedures en processtappen.

5 Toetsing bevindingen

Het normenkader (zie ook bijlage 1) heeft grotendeels betrekking op de eerste twee deelvragen van het onderzoek. Dit zijn de vragen:

1. *Hoe is de juridische dienstverlening binnen de gemeente Almelo georganiseerd, welke werkwijzen worden gehanteerd en maken mediation-technieken daarvan deel uit?*
2. *Welke (kwantitatieve en kwalitatieve) uitgangspunten en criteria gebruikt de gemeente om de eigen resultaten te toetsen?*

Het normenkader is ontleend aan het zogenaamde Groninger model.[10] Voor de kwaliteitsbeoordeling zijn ook de eigen normen van Almelo van belang. Zoals bleek in § 3.2 beschikt Almelo over dergelijke normen. Daar vond ook de beantwoording plaats van de vragen welke normen dat zijn en of de gemeente ernaar handelt. Die beoordeling heeft in ons normenkader een plaats gekregen in norm 3, vierde en vijfde meetpunt.

De toetsing volgt uit de voorgaande bevindingen, die betrekking hebben op de periode 2016-2019. Zoals bleek wordt vanaf eind 2019 gewerkt aan en met een nieuwe organisatiemodel, met onder meer een versterkte juridische structuur. Deze omslag is nog niet voltooid en is effectief geworden ná de onderzoeksperiode. De effecten ervan zijn dus niet verdisconteerd in de toetsing. Om die reden staan de toetsingsbevindingen in de verleden tijd, ook waar ze een positief oordeel inhouden dat naar alle waarschijnlijkheid nog steeds van toepassing is.

Norm 1: Personeel Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed toegerust personeel.	
Meetpunt	*Bevinding*
Er is voldoende juridisch geschoold personeel.	In de staf was de juridische bezetting te laag. De mate van externe inhuur doet vermoeden dat ook de juridische kennis in de lijn onvoldoende vertegenwoordigd was. Dat blijkt ook uit recente uitbreiding van juridische capaciteit in de lijn.

[10] Het Groninger model betreft een door de gemeente Groningen ontwikkeld normenkader dat in de praktijk wordt gebruikt voor het meten van de juridische kwaliteit (zie ook Peij, Westerink & Winter, *Juridische controlling,* Kluwer 1997).

Medewerkers handelen transparant en zijn burger- en oplossingsgericht.	Juridisch medewerkers waren in geval van (dreigende) conflicten met burgers gericht op het vinden van de beste oplossing.
De medewerkers zijn juridisch risicobewust.	De juridische medewerkers waren zich in het algemeen goed bewust van juridische risico's.
Bij capaciteitsproblemen of wanneer specialistische kennis is vereist, wordt een beroep gedaan op externe deskundigheid	Er werd ruimhartig beroep gedaan op externe deskundigheid. In niet alle gevallen was duidelijk dat dit noodzakelijk was.

Norm 2: Structuur De juridische functie heeft een duidelijke plaats in de organisatie.	
Meetpunt	*Bevinding*
De plaats van de juridische functie is bekend.	Er bestond in de praktijk een duidelijke taakverdeling tussen concernjuristen en juristen in de lijn.
De juridische functie wordt tijdig betrokken bij de besluitvorming.	De communicatie tussen verschillende juridische niveaus in de organisatie bij (mogelijke) juridische procedures was beperkt.

Norm 3: Werkwijze De organisatie hanteert werkwijzen die eenheid en juistheid optimaal garanderen.	
Meetpunt	*Bevinding*
Werkwijzen en besluitvormingsprocessen zijn beschreven.	Voor een deel van de standaard juridische handelingen waren beschrijvingen voorhanden; voor een deel ontbraken die.
Er bestaat nadrukkelijke aandacht voor dossiervorming.	Er waren geen richtlijnen voor dossiervorming. Dossiervorming vond niet op een consequente wijze plaats. Bovendien bleek het onmogelijk gedefinieerde en algemene gegevens over verzamelingen van procedures (dossiers) te genereren.
De medewerkers beschikken over adequaat juridisch gereedschap.	In beginsel was juridisch gereedschap (kennis- en jurisprudentiebanken) in de organisatie voorhanden.
De organisatie beschikt over een adequaat normenkader (criteria) voor alle voorkomende juridische handelingen	Met de *Nota juridische kwaliteitszorg* was er een volledig en toepasselijk normenkader voorhanden voor het eigen juridisch handelen en de inrichting van juridische kwaliteitszorg.
De organisatie werkt in overeenstemming met die eigen juridische normen	De organisatie handelde slechts ten dele in overeenstemming met deze eigen normen.

Norm 4: Publiekrechtelijk handelen Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.	
Meetpunt	*Bevinding*
Er is sprake van adequate regelgeving.	De organisatie beschikte over de vereiste juridische documenten, zoals een actuele

	mandaatregeling. Uit de dossierstudie blijkt niet – op de planschadezaak na, waar verschil van inzicht was over de geldigheid van een bouwverordening uit 1932 – dat de gemeentelijke regelgeving niet adequaat was.
Besluiten worden bevoegd genomen en zijn in overeenstemming met recht en beleid.	Er is niet gebleken (onderzocht) dat besluiten niet in overeenstemming met recht en beleid werden genomen.
Bij de besluitvorming wordt de burger waar mogelijk betrokken.	Er is niet gebleken (onderzocht) of burgers actief betrokken werden bij besluitvorming. Wel blijkt uit de dossiers en interviews dat medewerkers met burgers in gesprek gaan over de besluitvorming, bijvoorbeeld in de vorm van vooroverleg over een omgevingsvergunning of toelichting bij een (voorgenomen) negatief besluit in het sociaal domein.
Er wordt actief gestreefd naar voorkoming van onnodige procedures (bijvoorbeeld met mediation).	Medewerkers probeerden bij (de dreiging van) juridische conflicten naar een voor partijen passende oplossing te zoeken, ter voorkoming van een procedure.

Norm 5: Privaatrechtelijk handelen Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.	
Meetpunt	*Bevinding*
Privaatrechtelijke handelingen worden bevoegd genomen.	Uit het onderzoek blijkt niet dat dit niet het geval is.
Privaatrechtelijke handelingen zijn in overeenstemming met het recht en beleid	Er is niet gebleken dat privaatrechtelijke handelingen niet in overeenstemming met recht en beleid waren.
De consequenties van privaatrechtelijk handelen zijn vooraf bekend.	Privaatrechtelijke procedures werden deels bewust gevoerd (onder andere op basis van beleidskeuzes). In deze gevallen vond afweging vooraf plaats. Enkele dossiers wekken de indruk dat een betere afweging over al dan niet procederen mogelijk was geweest.
De organisatie neemt preventieve maatregelen om onnodige procedures te voorkomen (bijvoorbeeld mediation).	Medewerkers probeerden bij (de dreiging van) juridische conflicten naar een voor partijen passende oplossing te zoeken, ter voorkoming van een procedure.

Norm 6: Feitelijk handelen De organisatie voorkomt onrechtmatig en ongewenst handelen.	
Meetpunt	*Bevinding*
Schade als gevolg van onrechtmatig handelen wordt voorkomen.	De organisatie was er in het algemeen op gericht onrechtmatig handelen te voorkomen.
De organisatie kiest bij conflicten een oplossingsgerichte houding.	Medewerkers probeerden bij (de dreiging van) juridische conflicten naar een voor partijen

	passende oplossing te zoeken, ter voorkoming van een procedure.

Bijlage 1
Normenkader

Norm 1: Personeel
Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed toegerust personeel.
Meetpunten:
- Er is voldoende juridisch geschoold personeel;
- Medewerkers handelen transparant en zijn burger- en oplossingsgericht;
- De medewerkers zijn juridisch risicobewust;
- Bij capaciteitsproblemen of wanneer specialistische kennis is vereist, wordt een beroep gedaan op externe deskundigheid.

Norm 2: Structuur
De juridische functie heeft een duidelijke plaats in de organisatie.
Meetpunten:
- De plaats van de juridische functie is bekend;
- De juridische functie wordt tijdig betrokken bij de besluitvorming.

Norm 3: Werkwijze
De organisatie hanteert werkwijzen die eenheid en juistheid optimaal garanderen.
Meetpunten:
- Werkwijzen en besluitvormingsprocessen zijn beschreven;
- Er bestaat nadrukkelijke aandacht voor dossiervorming;
- De medewerkers beschikken over adequaat juridisch gereedschap;
- De organisatie beschikt over een adequaat normenkader (criteria) voor alle voorkomende juridische handelingen;
- De organisatie werkt in overeenstemming met die eigen juridische normen.

Norm 4: Publiekrechtelijk handelen
Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.
Meetpunten:
- Er is sprake van adequate regelgeving;
- Besluiten worden bevoegd genomen en zijn in overeenstemming met recht en beleid;
- Bij de besluitvorming wordt de burger waar mogelijk betrokken;
- Er wordt actief gestreefd naar voorkoming van onnodige procedures (bijvoorbeeld met mediation).

Norm 5: Privaatrechtelijk handelen
Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.
Meetpunten:
- Privaatrechtelijke handelingen worden bevoegd genomen;
- Privaatrechtelijke handelingen zijn in overeenstemming met het recht en beleid;

- De consequenties van privaatrechtelijk handelen zijn vooraf bekend; - De organisatie neemt preventieve maatregelen om onnodige procedures te voorkomen (bijvoorbeeld mediation).
Norm 6: Feitelijk handelen De organisatie voorkomt onrechtmatig en ongewenst handelen. **Meetpunten:** - Schade als gevolg van onrechtmatig handelen wordt voorkomen; - De organisatie kiest bij conflicten een oplossingsgerichte houding.

Bijlage 2
Gesprekspartners interviews

FUNCTIE	ROL JURIDISCHE PROCEDURES	EENHEID
Medewerker juridische zaken	Jurist uitvoering sociaal	Uitvoering Sociaal
Teammanager backoffice	Opdrachtgever van zaken vanuit toezichthoudende rol	Uitvoering Sociaal
Financieel adviseur	Ondersteuning vanuit financiën op het gebied van kosten van juridische ondersteuning	Bedrijfsvoering
Senior juridisch medewerker	Senior jurist KCC	KCC
Senior juridisch medewerker	Senior jurist KCC	KCC
Burgemeester		
Gemeentesecretaris		
Teammanager Financiën	Teammanager juridisch vastgoed	Bedrijfsvoering
Medewerker beleidscoördinatie	Concernjurist	Concernzaken
Medewerker beleidscoördinatie	Concernjurist	Concernzaken
Medewerker beleidscoördinatie	Concernjurist	Concernzaken
Strategisch adviseur control	Control en audit	Concernzaken
Voorzitter bezwaarcommissie sociale zekerheidszaken		
Voorzitter bezwaarcommissie algemeen		

Bijlage 3
Gebruikte checklist dossiers bestuursrecht

5. Adequate regelgeving?[11]
6. Wordt er gehandeld conform wet- en regelgeving en jurisprudentie?
   - Awb:
   a. ontvankelijkheid
   b. beslistermijnen
   c. grondslag[12]
   d. overig
   - Specifieke wetgeving
   - Beleid
   - Jurisprudentie
7. Zijn de besluiten bevoegd genomen?
8. Zijn de besluiten op de juiste wijze bekend gemaakt?
9. Is er voldaan aan de zorgvuldigheidseisen; zijn de producten voldoende juridisch onderbouwd en gemotiveerd?
10. In hoeverre is het besluit nauwkeurig tot stand gekomen?[13]
11. Zijn de besluiten leesbaar, dus begrijpelijk en duidelijk geformuleerd?
12. Is het dossier compleet?

[11] Hieronder verstaan wij: *Is alle relevante regelgeving betrokken?* en, voor zover het gemeentelijke regelgeving betreft: *Voldoet deze regelgeving aan de eisen, bijvoorbeeld wat betreft bekendmaking?*

[12] Hiermee bedoelen we zowel of de wettelijke grondslag van het handelen staat vermeld als ook of dit de juiste grondslag is.

[13] Hieronder verstaan wij: *Bevat het dossier tekstuele slordigheden en/of slordigheden in de procedure?*

pro facto