

Rapport

Oriënterend onderzoek naar de juridische control in de gemeente Almelo

Rekenkamercommissie Almelo (RCA)

Januari 2006

Inhoudsopgave:

	pagina
1. Inleiding: aanleiding, definitie en opbouw rapport	3
2. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	4
3. Onderzoeksaanpak	5
4. Bevindingen	7
5. Conclusies	19
6. Bijlagen:	
1. Geraadpleegde documenten	20
2. Gesprekshandleiding voor interviews	21
3. Lijst van gehouden gesprekken	23
4. Vragenlijst ten behoeve van het dossieronderzoek	24
5. Onderzochte dossiers	25

1. Inleiding: aanleiding, definitie en opbouw rapport

De keuzes die de gemeentelijke overheid maakt dragen bijna altijd een juridische toets in zich. Sinds de reorganisatie van het ambtelijke apparaat in 1991 en recent ook bij de operatie GOAL, is de voormalig separate dienst Juridische Zaken gedecentraliseerd naar de tien afdelingen van de gemeente Almelo. Elke afdeling kan een beroep doen op haar eigen juridische medewerker(s), maar dit zijn niet allemaal gespecialiseerde juristen. Desgevraagd kan ook de juridische deskundigheid die centraal aanwezig is binnen de stafafdeling Bestuursondersteuning, Beleidscoördinatie en Onderzoek (BBO) ingeschakeld worden door de andere afdelingen. Daarnaast huurt Almelo regelmatig extern juridisch advies in.

Een goede juridische control kan veel geld besparen, en extra werk en vertraging bij de uitvoering van voorgenomen beleid voorkomen. Bovendien biedt het de gemeenteraad van Almelo transparantie voorafgaand aan het raadsbesluit. De gemeenteraad van Almelo is echter recent met een aantal zaken geconfronteerd waaruit bleek dat de juridische toets niet of onvoldoende had plaatsgevonden en waardoor extra personele inzet en financiële middelen nodig bleken te zijn.

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van het oriënterend onderzoek naar de juridische control dat de Rekenkamercommissie Almelo (RCA) heeft verricht in de periode augustus – december 2005. Een oriënterend onderzoek is een kortlopend onderzoek waarin de RCA zich verdiept in de situatie op een specifiek beleidsterrein. Het doel van dit oriënterend onderzoek is meer informatie te verkrijgen om een gedegen afweging te kunnen maken of, en zo ja hoe en wanneer, het onderwerp juridische control door de RCA verder zal worden onderzocht.

In haar onderzoek heeft de RCA de volgende definitie van juridische control gehanteerd:

Juridische control is het inzichtelijk maken, voorkomen en tegengaan van juridische risico's en het waarborgen van een adequate juridische inbreng bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van gemeentelijk beleid.

In het rapport komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde. Allereerst worden doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd. Vervolgens zal de onderzoeksaanpak worden besproken. Hierna worden de bevindingen gerapporteerd. Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies. Daar wordt ook ingegaan op de vraag of de RCA verder (diepgaand) onderzoek noodzakelijk acht.

2. Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Aangrijpingspunt voor de RCA bij dit oriënterend onderzoek naar juridische control vormt de legal audit die in 2000 is uitgevoerd en waarover in februari 2001 de rapportage is verschenen. In deze rapportage werd een aantal tekortkomingen in de juridische functie binnen de gemeente Almelo geconstateerd, en werden aanbevelingen gedaan voor verbetering van de juridische functie. De RCA wil met haar oriënterend onderzoek naar de juridische control aansluiten bij de legal audit. De doelstelling van het oriënterend onderzoek naar juridische control bij de gemeente Almelo is daarom als volgt geformuleerd:

Inzicht geven in de werkwijze van de juridische control in de ambtelijke organisatie, op basis waarvan de RCA besluit of, en zo ja, hoe en wanneer het onderwerp verder onderzocht.

De probleemstelling kan als volgt worden geformuleerd:

Hoe wordt de juridische control door het gemeentebestuur en de gemeentelijke diensten vormgegeven en tot uitvoering gebracht?

Deze probleemstelling is verbijzonderd in de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. Hoe is de centrale aansturing van de juridische control geregeld?
2. Hoe is de juridische control op afdelingsniveau geregeld?
3. Welke factoren bepalen de juridische kwaliteit?
4. Hoe wordt de juridische kwaliteit gewaarborgd?
5. Hoe zijn recente cases verlopen?

3. Onderzoeksaanpak

Het oriënterend onderzoek neemt als uitgangspunt de beweegredenen en resultaten van de legal audit uit 2000 en de ingevoerde werkwijze van juridische control sinds 2004. De RCA heeft door middel van documentenanalyse, een beperkt aantal interviews en bestudering van een zestal dossiers het onderwerp nader in kaart gebracht. Het onderzoek vond plaats in de periode augustus tot en met december 2005.

Bij de documentenanalyse zijn de legal audit (2001), het Controlplan en auditplan voor 2005, het Controlverslag en auditverslag over 2004, en het Handboek Juridische kwaliteitszorg (ingevoerd medio 2004) in beschouwing genomen (zie Bijlage 1).

Met drie afdelingen, te weten Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM), Sociale en Economische Zaken (SEZ) en Samenleving (SML) zijn gesprekken gehouden met het afdelingshoofd en de juridische contactpersoon. Deze gesprekken hadden tot doel inzicht te krijgen in de werkwijze en verankering van de juridische controlfunctie binnen deze afdelingen. Voor deze gesprekken is een gesprekshandleiding opgesteld, met een aantal algemene vragen die bij iedere afdeling werden gesteld en een aantal op de betreffende afdeling toegespitste vragen (zie Bijlage 2). Bij de selectie van de afdelingen is rekening gehouden met (variatie in) de aanwezige juridische capaciteit. ROM is een "zware" afdeling met diverse FTEs voor juridische functies. Samenleving daarentegen heeft wel een juridische contactpersoon, maar kent geen aparte juridische functies. SEZ neemt wat dat betreft een middenpositie in: vakjuristen bij het team Inkomen en voorzieningen, maar geen bij het team Economische zaken. De interviews zijn steeds door twee leden van de RCA of één lid van de RCA met de secretaris van de RCA gevoerd. Hierop heeft de RCA geen op- of aanmerkingen ontvangen. De gespreksverslagen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de betrokken gesprekspartners. Ter voorbereiding op het plan van aanpak heeft de RCA een gesprek gevoerd met het hoofd en een jurist van de afdeling BBO. In Bijlage 3 worden de gesprekspartners en de datum van de interviews vermeld.

Aan het eind van ieder interview is gevraagd twee dossiers ter beschikking te stellen aan de RCA: één dossier dat naar de mening van de betreffende afdeling in juridische zin goed is verlopen en één dossier dat juridisch gezien minder goed of moeizaam is verlopen. De dossiers van twee afdelingen, SEZ en ROM, hebben lang – meer dan 4 weken – op zich laten wachten. De afdeling Samenleving leverde de twee dossiers binnen één week aan. Bijna alle dossiers zijn voorzien van een (meer of minder) uitgebreid voorblad waarop de casus kort is toegelicht: probleemschets, procesverloop (chronologisch), juridische aspecten. De dossiers zijn bestudeerd aan de hand van een vragenlijst; voor zover mogelijk zijn al deze vragen

beantwoord aan de hand van de informatie uit de dossiers. Zie voor de vragenlijst Bijlage 4, en voor een overzicht van de dossiers Bijlage 5.

Op basis van de informatie uit de bestudeerde documenten, de interviews en de bestudeerde dossiers heeft de RCA de vijf onderzoeksvragen beantwoord. Deze bevindingen worden in hoofdstuk 4 gepresenteerd.

4. Bevindingen

Onderzoeksvraag 1: Hoe is de centrale aansturing van de juridische control geregeld?

De reorganisatie van het ambtelijke apparaat in 1991 en meer recent de operatie GOAL, waarbij uitgangspunten golden als integraal management en het zo laag mogelijk in de organisatie leggen van verantwoordelijkheden, hebben ertoe geleid dat de juridische functie vooral op afdelingsniveau vorm en inhoud moet worden gegeven. Een algemene conclusie die in de legal audit van 2000 werd getrokken was dat de juridische kwaliteitszorg binnen de organisatie van de gemeente Almelo onvoldoende was vormgegeven. Teveel producten en diensten van juridische aard of met substantiële juridische aspecten, waren ten tijde van de audit niet ingebed in enigerlei vorm van kwaliteitsmanagement. Verder werd in de legal audit geconstateerd dat in relevante procesbeschrijvingen veelal een standaard juridische toets ontbrak en dat de aanwezige interne juridische ondersteuning door een aantal afdelingen niet of nauwelijks werd gebruikt. Mede daardoor was er nauwelijks sprake van, voor juridische kwaliteitszorg noodzakelijke, systematische beheersing.

De RCA constateert dat de gemeente Almelo sinds de legal audit in 2000 stappen heeft gezet om de centrale aansturing van de juridische control te verbeteren. Een belangrijk instrument hierbij vormt het Handboek Juridische kwaliteitszorg, dat medio 2004 gereed is gekomen. Het Handboek bevat een groot aantal checklisten en modellen; dit losbladige systeem wordt indien nodig aangevuld of gewijzigd. Het Handboek gaat ook expliciet in op een aantal normen en kaders die aangeven wat onder juridische kwaliteit wordt verstaan, en op de plaats van de juridische functie binnen de gemeente Almelo. Een drietal normen is procesmatig (of organisatiekundig) van aard, de overige vier normen zijn inhoudelijke normen. Deze zeven normen zijn op ambtelijk niveau in tactische zin uitgewerkt in kaders, die ook in het Handboek te vinden zijn. Afdelingshoofden, teamleiders en juridische contactpersonen (ongeveer 40 personen) zijn in het bezit van het Handboek. In totaal zijn er 50 boeken in omloop binnen de organisatie. Daarnaast is het Handboek sinds begin 2005 op intranet beschikbaar. Door deze ruime beschikbaarheid kan het Handboek naar de mening van de RCA een goed uitgangspunt bieden voor een goed functionerende juridische controlfunctie binnen de gemeente.

In het Handboek wordt ook ingegaan op de plaats voor de juridische controlfunctie: deze is ondergebracht binnen de (staf)afdeling Bestuursondersteuning, Beleidscoördinatie en Onderzoek (BBO), die verantwoordelijk is voor het opzetten en onderhouden van een organisatiebreed systeem van juridische kwaliteitszorg. Wel wordt duidelijk gesteld dat de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit berust bij het management van de afdelingen.

In het "Controlverslag en auditverslag over 2004" en het "Controlplan en auditplan voor 2005" is verder af te leiden hoe BBO de juridische controlfunctie in 2004 heeft uitgewerkt dan wel voornemens is te gaan uitwerken in 2005 en verder. In 2005 moet een volwassen geïntegreerde controlfunctie (voor het hele aandachtsveld van de gemeentelijke control, dus niet uitsluitend juridische control) bereikt zijn. De juridische control moet periodiek vaststellen of vastgestelde kaders en normen (onder meer te vinden in het al eerder genoemde Handboek, in verordeningen, de Algemene Wet Bestuursrecht en overige wet- en regelgeving) worden gerealiseerd. Was in 2004 de aandacht met name gericht op het gereedkomen van het Handboek Juridische kwaliteitszorg en het uitwerken van een aantal aanbevelingen uit de legal audit, voor 2005 werd een aantal juridische audits gepland. Vanwege capaciteitsgebrek is in 2005 uiteindelijk slechts één audit opgepakt en uitgevoerd. Met ingang van 1 februari 2006 wordt het team binnen de afdeling BBO versterkt met 1 FTE en is men op volle sterkte om de audits uit te voeren.

Samenvattend constateert de RCA dat de centrale aansturing van de juridische control sinds de legal audit uit 2000 een verbeteringsslag heeft gemaakt. Dit komt vooral tot uiting in het sinds medio 2004 gemeentebreed beschikbare Handboek Juridische kwaliteitszorg van de gemeente Almelo en de juridische audits die met ingang van 2005 in het gemeentelijke control- en auditplan zijn opgenomen. Hierbij wil de RCA wel de kanttekening plaatsen dat de genoemde instrumenten in de praktijk hun waarde nog moeten gaan bewijzen.

Onderzoeksvraag 2: Hoe is de juridische control op afdelingsniveau geregeld?

De integrale verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van producten en diensten berust, sinds het organisatieontwikkelingsproces GOAL, bij het management van de afdelingen. De verschillende afdelingen hebben de juridische functie verschillend ingedeeld, al naar gelang het accent dat in de beleidsadvisering, –voorbereiding en –uitvoering op juridische aspecten wordt gelegd. De afdeling ROM is “zwaar” bezet met een juridische coördinator/controller binnen het team Bouwen, Milieu en Handhaving, en vanwege de koppeling van medewerkers BJZ (bestuurlijk-juridische zaken) aan technisch deskundige medewerkers. De afdeling Samenleving daarentegen heeft geen eigen jurist; beleidsmedewerkers zijn ook verantwoordelijk voor de juridische aspecten en kunnen indien nodig de juridische contactpersoon binnen de eigen afdeling, de jurist bij BBO dan wel externe juridische deskundigheid raadplegen. De Afdeling SEZ heeft binnen ieder van de twee teams juridische contactpersonen; daarnaast wordt aangegeven dat binnen het team Inkomen en voorzieningen voldoende juridische capaciteit en kennis aanwezig is (gerelateerd aan specifieke beleids- en uitvoeringsterreinen); bij het team Economische zaken is de juridische deskundigheid minder ontwikkeld.

Uit de interviews valt te concluderen dat alle drie afdelingen het noodzakelijk vinden de juridische control op afdelingsniveau te verbeteren. Het gaat hierbij zowel om capaciteit (meer FTEs beschikbaar voor juridische deskundigheid) als om kwaliteit: voldoende juridische kennis om juridische complicaties te voorzien. Zo acht de afdeling ROM de functie van coördinator/juridisch controller bij het team RO noodzakelijk, en vindt de afdeling Samenleving een eigen (gespecialiseerde) jurist wenselijk. De afdeling SEZ ziet een noodzaak voor meer juridische capaciteit en kennis vooral in relatie tot de komst van nieuwe of veranderende wet- en regelgeving.

Samenvattend kunnen we stellen dat naar de mening van de betrokkenen de juridische control zoals die op afdelingsniveau is geregeld op dit moment in grote lijnen voldoende is. Verbeteringen in de juridische functie kunnen naar de opvatting van betrokkenen bereikt worden door capaciteitsuitbreiding en kwaliteitsverbetering. De RCA kan deze gegevens niet verifiëren en derhalve nog geen conclusies trekken.

Onderzoeksvraag 3: Welke factoren bepalen de juridische kwaliteit?

De RCA heeft, onder meer op basis van haar documentanalyse, bekeken welke factoren volgens haar de juridische kwaliteit van producten en diensten van de gemeente Almelo bepalen. De commissie heeft een viertal factoren aangemerkt die feitelijk gezien kunnen worden als vier normen waaraan de gemeente moet voldoen. De vier normen zijn:

- Binnen de gemeente Almelo moet voldoende en kwalitatief goede juridische deskundigheid aanwezig en beschikbaar zijn.
- Binnen de gemeente Almelo moeten juridische risico's in voldoende mate onderkend en beheerst worden.
- Binnen de gemeente Almelo moeten richtlijnen, instructies, en procesbeschrijvingen, voorzien van een juridische toets, aanwezig en bekend zijn en in de dagelijkse werkzaamheden worden gebruikt.
- Binnen de gemeente Almelo moet voldoende lerend vermogen ten aanzien van juridische zaken aanwezig zijn.

De vraag in hoeverre deze factoren aanwezig zijn binnen de gemeente Almelo wordt hierna bij onderzoeksvraag 4 beantwoord.

Onderzoeksvraag 4: Hoe wordt de juridische kwaliteit gewaarborgd?

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 3 zijn vier normen genoemd waaraan naar de mening van de RCA de juridische kwaliteit van de producten en diensten van de gemeente Almelo moeten voldoen.

Capaciteit en kwaliteit van de juridische deskundigheid

De eerste norm betreft de capaciteit en kwaliteit van de juridische deskundigheid, die aanwezig is en die beschikbaar (dat wil zeggen te raadplegen) is. De RCA heeft de indruk dat in grote lijnen voldoende juridische capaciteit binnen de gemeente Almelo aanwezig is. Ook de kwaliteit lijkt voldoende: in de interviews wordt aangegeven dat de juridische kennis op peil wordt gehouden door onder meer opfriscursussen, juridisch werkoverleg, bijscholing (soms verplicht), betrokkenheid bij totstandkoming van het Handboek Juridische kwaliteitszorg, evaluaties, individuele coaching, bijhouden van de vakliteratuur en jurisprudentie. Betrokkenen geven verder aan dat binnen de teams voldoende kennis is van de geldende wet- en regelgeving.

Op basis van haar onderzoek moet de RCA echter ook constateren dat verbeteringen in de juridische deskundigheid mogelijk zijn. Al eerder in dit rapport is aangegeven dat uitbreiding van de juridische capaciteit gewenst is bij de bij het oriënterend onderzoek betrokken afdelingen. Naar de mening van de RCA kon in de interviews voldoende aannemelijk gemaakt worden welke uitbreiding om welke reden gewenst is. Het gaat hier specifiek om een juridische controlfunctie bij het team RO van de afdeling ROM (het andere team heeft een dergelijke functie wel), en een eigen (gespecialiseerde) jurist voor de afdeling Samenleving. Daarnaast wordt in de interviews ook verschillende keren aangegeven dat hoewel de juridische kwaliteit in grote lijnen voldoende is, er verbeteringen mogelijk zijn. Zo wordt onder meer gemeld dat juridische toetsen bij veranderingen in wet- en regelgeving en bij verordeningen niet altijd worden uitgevoerd (SEZ), dat er te weinig capaciteit op algemeen juridisch terrein is (SEZ), dat de afdeling sterk afhankelijk is van een centrale afdeling (BBO) voor juridisch advies (Samenleving), en dat juridische taken naast normale (beleidsinhoudelijke) taken moeten worden uitgevoerd (SEZ). Ook wordt gesteld dat door meer beleidsvrijheid bij de uitvoering van wetten de noodzaak om juridische consequenties te overzien en te beheersen in de nabije toekomst alleen maar groter zal worden (SEZ). Adviezen die de stafdeling BBO mondeling doorgeeft aan een (medewerker van een) afdeling hebben het risico dat informatie niet volledig overkomt en bovendien bemoeilijkt deze werkwijze de kennisoverdracht naar andere medewerkers (Samenleving). Een andere trend is de steeds complexer wordende praktijk en het toenemende belang van juridische volkomenheid van producten (ROM), en de toegenomen mondigheid en het calculerende gedrag van burgers en organisa-

ties (SEZ, ROM). Deze ontwikkelingen moeten ook hun weerslag vinden in de capaciteit en kwaliteit van juridische deskundigheid die binnen de gemeente Almelo aanwezig is.

Samenvattend constateert de RCA dat de juridische deskundigheid wat kwantiteit (capaciteit) en kwaliteit betreft *op dit moment aan de krappe kant* is. Onzeker is in hoeverre de juridische deskundigheid gewaarborgd zal kunnen blijven in het licht van de taken waarvoor de gemeente Almelo zich in de nabije toekomst gesteld ziet. Dit moet mede gezien worden in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen zoals nieuwe regelgeving, complexere uitvoeringspraktijk, en strengere toetsing door de rechterlijke macht. Verder constateert de RCA dat op afdelingsniveau het management doordrongen is van het belang van deskundigheidsbevordering op juridisch gebied, en dat binnen de betrokken afdelingen (bij)scholing, cursussen, (tweewekelijkse) juridische werkoverleggen, en coaching activiteiten met een bepaalde regelmaat plaatsvinden.

Risicobeheersing

De tweede norm die medebepalend is voor de waarborging van de juridische kwaliteit is het omgaan met en beheersen van juridische risico's.

In de legal audit werd over risicobeheersing het volgende gesteld: ... "ondanks de schijnbaar 'probleemloze' situatie, loop de organisatie op een aanzienlijk aantal terreinen structurele risico's". En: "risico's worden niet of onvoldoende onderkend en men zoekt daardoor vaak (te) laat contact met de juridische deskundigen".

In de interviews is de vraag aan de orde gesteld hoe op afdelingsniveau wordt omgegaan met juridische risico's. Daaruit blijkt dat de afdelingen goed doordrongen zijn van het feit dat aan bijna ieder beleidsvraagstuk juridische risico's zitten. In de interviews wordt aangegeven dat risico's regelmatig in kaart worden gebracht en worden afgewogen. Afhankelijk van de ingeschatte impact van de risico's, vindt ambtelijk overleg plaats met bijvoorbeeld BBO (SEZ, Samenleving) of de eigen juridisch controller (ROM). Bij grotere risico's wordt de vraag voorgelegd aan het college, en/of wordt extern juridisch advies ingewonnen, om zo de risico's beter te kunnen inschatten en een gefundeerd besluit ten aanzien van risicoaanvaarding te kunnen nemen.

De afdeling Samenleving heeft recent een SubsidieBeheerApplicatie laten ontwikkelen waarin per type subsidie aangegeven wordt welke stappen in welke volgorde moeten worden genomen. Dit is een voorbeeld van een procesbeschrijving of protocol (zie hierna), maar heeft ook als effect dat risico's inzichtelijk en kleiner (dus beheersbaar) worden gemaakt. De afdeling SEZ tenslotte noemt een voorbeeld van een contract dat onvoldoende juridisch getoetst is en waarbij men niet bewust was van de juridische complicaties en risico's. Hoewel in andere interviews niet expliciet aan de orde gesteld, acht de RCA het aannemelijk dat ook elders in de dagelijkse praktijk risico's niet altijd (adequaat) worden afgewogen.

Samenvattend constateert de RCA dat het afdelingsmanagement zich bewust is van (juridische) risico's van besluiten die in het kader van beleidsadvisering, –voorbereiding en –uitvoering worden genomen. De RCA betwijfelt of in het feitelijk handelen en functioneren de juridische risico's echter altijd en voldoende worden onderkend en afgewogen. Gezien de beperktheid van dit oriënterend onderzoek heeft de RCA niet kunnen onderzoeken of bij individuele medewerkers het juridische risicobesef (waarvan in de legal audit werd geconstateerd dat dit besef gering was) nu van voldoende niveau is.

Aanwezigheid en gebruik van richtlijnen, instructies en procesbeschrijvingen (met juridische toets)

In het Handboek Juridische kwaliteitszorg zijn voor een groot aantal processen checklisten en modellen opgesteld. Dit Handboek is medio 2004 gemeentebreed verspreid. Onduidelijk is vooralsnog in hoeverre dit Handboek in de praktijk handzaam is.

De door de RCA geïnterviewde afdelingen zijn daarnaast ook zelf bezig met het opstellen van richtlijnen, procesbeschrijvingen, en dergelijke, of beschikken hierover al. Zo heeft de afdeling Samenleving een SubsidieBeheerApplicatie laten ontwikkelen. De afdeling Samenleving hanteert daarnaast een procesbeschrijving voor contracten, vooral voor de administratieve organisatie ervan. Bij de afdeling SEZ is een functionaris belast met het beschrijven van werkprocessen. Voor aanbestedingsprocessen gelden specifieke procedures, en verder wordt bij SEZ gebruik gemaakt van het Handboek Inkoop. Bij ROM wordt gewerkt met een geautomatiseerd systeem voor vergunningen.

Samenvattend constateert de RCA dat afdelingen beschikken over richtlijnen, instructies en procesbeschrijvingen (voorzien van een juridische toets) of deze ontwikkelen. Daarnaast bevat het Handboek voor juridische kwaliteitszorg checklisten en modellen voor diverse situaties waarin juridische aspecten meespelen. De RCA heeft echter niet kunnen vaststellen of deze richtlijnen en dergelijke bij de medewerkers voldoende bekend zijn, én of, en zo ja in hoeverre, deze richtlijnen in de dagelijkse praktijk worden gevolgd. Naar de mening van de RCA zal eerst enkele jaren ervaring opgedaan moeten worden met het Handboek Juridische kwaliteitszorg om het nut en de werking ervan binnen de organisatie te kunnen vaststellen. Ook enkele andere richtlijnen en procesbeschrijvingen die in de interviews zijn genoemd zijn dermate recent dat hiermee nog geen of weinig ervaring is opgedaan.

Lerend vermogen

Uit de interviews blijkt dat recente praktijkgevallen op diverse manieren worden geëvalueerd, en zo tot leereffecten binnen de organisatie leiden. Uit de zes dossiers die de RCA

heeft bestudeerd kan overigens niet worden opgemaakt of er lering is getrokken uit de gang van zaken: evaluatieverslagen ontbreken in deze dossiers (zie verder onderzoeksvraag 5).

In de interviews wordt aangegeven dat in werkoverleggen, functioneringsgesprekken, en evaluatieve bijeenkomsten wordt gereflecteerd op recente praktijkgevallen. Op deze manier wordt aan kennisoverdracht en kwaliteitsverbetering gewerkt.

Wel blijft dit vaak binnen het team of eventueel de afdeling, terwijl denkbaar is dat sommige leereffecten voor meer medewerkers binnen de betrokken afdelingen en/of voor andere afdelingen van belang kunnen zijn. Het centrale overleg tussen de juridische contactpersonen binnen de afdelingen zou daarvoor een vehikel kunnen zijn, maar niet alle afdelingen nemen daaraan deel. Zo zegt de afdeling ROM niet deel te nemen aan dit centrale overleg omdat het binnen het eigen team om hele specifieke beleidsvelden (ook in juridische zin) gaat.

Samenvattend constateert de RCA dat binnen de afdelingen praktijkgevallen met juridische aspecten en consequenties worden besproken, en dat ook regelmatig wordt gereflecteerd op recente casussen, vooral als deze negatief zijn verlopen. De RCA heeft niet kunnen vaststellen of de leereffecten van deze evaluaties ook schriftelijk worden vastgelegd, hoe voor kennisoverdracht buiten de kring van direct betrokkenen wordt gezorgd en of vervolgacties voor verbetering van juridische processen in gang worden gezet.

Onderzoeksvraag 5: Hoe zijn recente cases verlopen?

Bij het dossieronderzoek is getracht antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- a) Is er gehandeld volgens richtlijnen, instructies, procedures, verordeningen of juridische rechtspraak?
- b) Heeft er een juridische toets vooraf, tijdens en achteraf plaatsgevonden?
- c) Is er vooraf en tijdens de behandeling van de case duidelijk geweest wat de juridische risico's zijn geweest; is dit vastgelegd en gemeld?
- d) Wat zijn de juridische producten?
- e) Is het dossier volledig om te kunnen traceren hoe het proces verlopen is?
- f) Wat is er geleerd van de juridische aanpak en welke vervolgacties zijn er gezet?

a) Procedures en instructies

In de onderzochte dossiers zijn geen directe aanwijzingen aangetroffen over gemeentelijke richtlijnen hoe om te gaan met juridische aspecten en risico's van elke case. Het Handboek Juridische kwaliteitszorg geeft modellen, checklisten en richtlijnen met betrekking tot de vraag hoe te handelen bij juridische procedures en met risicocomponenten. Het handboek stamt echter uit 2004. De onderwerpen uit de onderzochte dossiers hebben een langere looptijd en hebben al voor 2004 een aanvang genomen. Uit de onderzochte dossiers is niet duidelijk op te maken in hoeverre de gemeentelijke richtlijnen en instructies zoals deze voorkomen in het Handboek Juridische kwaliteitszorg zijn gevolgd. Vastlegging gebeurt niet altijd op een eenduidige wijze en is vaak afhankelijk van de aard en het verloop van de case.

Afhankelijk van de case moet duidelijk zijn welke wettelijke richtlijnen en van belang zijnde wetgeving zijn toegepast. Ten aanzien van de AWB (Algemene Wet Bestuursrecht) moeten de wettelijke richtlijnen van met name bezwaar en beroep worden gevolgd. Uit de dossiers blijkt dat in beginsel de wettelijke (AWB) procesvereisten zoveel mogelijk worden gevolgd. Dat blijkt onder andere uit het verlenen van beschikkingen, de te nemen besluiten, het in kennis stellen van de besluiten, de beroep- en bezwaarprocedures. Ten aanzien van de kwaliteit en de zorgvuldigheid van het toepassen van de wettelijke procedures laten enkele dossiers onvolkomenheden en onjuistheden zien.

Bij één van de dossiers kan geconstateerd worden dat door de overschrijding en het niet juist toepassen van de wettelijke termijnen de zaak langdurig door hernieuwd ingediend beroep gerekt is en de uitkomst een andere is geworden dan waar aanvankelijk toe besloten is. Uit een ander dossier valt op te maken dat de bestuursrechter een negatief oordeel geeft over de juridische kwaliteitszorg en over het niet zorgvuldig toepassen van de procedures.

Gekeken is ook naar de verleende bevoegdheden inzake juridische kwesties. Uit het mandatenregister blijkt dat tot op het niveau van afdelingshoofd en teamleider men bevoegd is te handelen. De voorbereidende werkzaamheden zijn veelal neergelegd bij medewerkers van de afdeling. Deze medewerkers zijn op hun vakterrein juridisch onderlegd. Op de afdeling en binnen het team beschikt men niet altijd over voldoende kennis van de AWB, zoals ook al bij de legal audit werd geconstateerd. Bij de afdelingen die beroepshalve veel met wet- en regelgeving te maken hebben, zoals het team Milieu van de afdeling ROM, is de kennis van de ABW overwegend voldoende, maar niet in alle gevallen afdoende. Uit het dossier over de bodemverontreiniging aan de Krommendijk is gebleken dat de beroep- en beslistermijnen niet goed zijn berekend en toegepast.

Bij vertegenwoordiging namens de gemeente, onder andere bij zaken die voorkomen bij de bestuursrechter, wordt door het college een mandaat afgegeven aan medewerkers die namens de gemeente mogen optreden.

b) Juridische toets

Hierboven is al geconstateerd dat het niet duidelijk is of er overeenkomstig het Handboek Juridische kwaliteitszorg gehandeld wordt en of de gevolgde werkwijze in het dossier wordt vastgelegd. In de onderzochte dossiers zijn geen verslagen aangetroffen waaruit blijkt dat een juridische toets vooraf en tussentijds heeft plaatsgevonden: noch ten aanzien van de risico's, noch ten aanzien van contracten, beschikkingen en besluiten en ook niet ten aanzien van de afzonderlijk te zetten stappen in een procedure. Aangezien de meeste onderzochte dossiers nog niet geheel zijn afgerond kan nog niet worden vastgesteld of er achteraf een juridische toets heeft plaatsgevonden. De onderzochte cases hebben allen een zeer lange doorlooptijd. Daardoor is niet met zekerheid te zeggen of alle juridische mogelijkheden tijdens de behandeling van de case voldoende zijn onderzocht en zijn toegepast.

Zelden is de juridische deskundigheid van de afdeling BBO ingeroepen; als dat wel het geval was dat in een fase waarin al een juridische procedure is opgestart.

In één van de dossiers heeft men bij het ingediende verzoek om aanpassing van een eerder genomen besluit en het daarop ingediende beroep onvoldoende de onderliggende argumenten en feiten op juistheid gecontroleerd. In twee gevallen waarin de contractuele relatie is opgezegd is niet duidelijk of de juridische kwaliteit van het contract en houdbaarheid van de overwegingen tot opzegging zijn getoetst. De beslissingen zijn door de tegenpartijen aangevochten, waardoor een lange beroepsprocedure is ontstaan.

c) Juridische risico's

Evenals bij de juridische toets blijkt uit de zes onderzochte dossiers dat vooraf en of tussentijds de juridische risico's niet in beeld zijn gebracht en zijn afgewogen, vastgelegd en kenbaar gemaakt bij onder andere het college van B&W. Ook zijn de juridische risico's niet in verband gebracht met andere risico's zoals contractbreuk, financiële risico's (claims en op te lopen schade), afbreukrisico, contacten en omgang met derden, met name met omwonenden in het geval van beroep- en bezwaarprocedures en organisatorische risico's (geen onderlinge ambtelijke afstemming).

In de ambtelijke besluitvormingsprocedure bestaat de mogelijkheid per (college)voorstel aan te geven welke risico's, dus ook juridische risico's, mogelijk aanwezig zijn. Veelal worden de gevolgen van de besluitvorming, zoals het instellen van bezwaar en beroep, ermee aangeduid. Deze beschrijvingen zijn procedureel van aard. Beschrijvingen van andersoortige juridische risico's en aansprakelijkheidsstellingen zijn bij de onderzochte dossiers niet aangetroffen.

d) Juridisch producten

Van de zes onderzochte dossiers zijn slechts twee afgerond. Bij vier dossiers lopen er ten tijde van het dossieronderzoek nog juridische procedures en is de behandeling nog niet duidelijk afgerond.

Tussentijds zijn bij de aangegane juridische procedures uitspraken door de bestuursrechter gedaan en ten aanzien van elke te nemen stap zijn door het college van B&W besluiten genomen. Van de beslissingen, beschikkingen en uitspraken van de bestuursrechter, de Raad van State en de Commissie van advies voor bezwaarschriften zijn in alle dossiers afschriften aangetroffen.

e) Dossieropbouw

De zes onderzochte dossiers zijn wisselend van opbouw en inhoud. Zo heeft het team Milieu van de afdeling ROM in elk dossier een voorblad opgenomen met daarin vermeld de procedurestappen en planning. Dit voorblad is echter niet altijd ingevuld, waardoor de huidige stand van zaken in chronologische zin niet in één oogopslag is waar te nemen. De documenten in de dossiers van de afdeling ROM zijn goed opgebouwd, ook in chronologische zin. Van alle officiële beschikkingen en beslissingen zijn stukken aangetroffen. Van de correspondentie tussen de partijen zijn stukken aanwezig. De volledigheid kon binnen dit bestek niet worden nagegaan.

De dossiers van de afdeling SEZ zijn niet geheel volledig. Gespreksverslagen zijn niet in alle gevallen aangetroffen. Soms ontbreekt een chronologisch overzicht.

Ook de dossiers van de afdeling Samenleving zijn niet volledig. Aan de opbouw en samenstelling schort het nog. Niet alle relevante stukken, zoals verslagen van onderhandelingen, contractbesprekingen en afgegeven beschikkingen zijn teruggevonden, waardoor het moeilijk is het verloop te reconstrueren.

Toch bestaat in het algemeen de indruk dat de dossiers behoorlijk zijn opgebouwd en samengesteld, zij het niet altijd volledig, maar wel volgbaar in de procesgang.

f) Leereffect

Uit de dossiers blijkt niet of met de opgedane kennis en inzichten verbeteringen in het proces of in de procedure zijn aangebracht. Niet in alle gevallen zijn de cases uit de onderzochte dossiers afgerond.

Van gedeelde kennis en inzichten is niets uit de dossiers vernomen. Ook zijn er geen evaluaties en/of evaluatieverslagen aangetroffen. De afdelingen hebben bij de gehouden interviews wel aangegeven, dat in werkoverleggen wordt gereflecteerd op recente praktijkgevallen.

Bij de aanlevering van de dossiers hebben de afdelingen een beknopt overzicht gegeven van de inhoud van het dossier. Dit is een goede eerste stap om te komen tot een vorm van evaluatie.

5. Conclusies

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de RCA tot de volgende conclusies. Juridische control is een onderwerp dat, in ieder geval sinds de legal audit uit 2000, in de gemeente Almelo in de aandacht staat. Met een aantal aanbevelingen uit de legal audit is de organisatie aan de slag gegaan, zij het dat de RCA de indruk heeft dat dit wel wat voortvarender opgepakt had kunnen worden. Wellicht dat het organisatieontwikkelingsproces GOAL hierbij vertragend heeft gewerkt. Hoe het ook zij, de RCA is van mening dat pas sinds 2004 juridische control ook in de uitvoeringspraktijk meer "handen en voeten" heeft gekregen, onder meer door de invoering van het Handboek Juridische kwaliteitszorg en het opnemen van juridische audits in het audit- en controlplan.

Verder concludeert de RCA dat de juridische deskundigheid binnen de organisatie aan de krappe kant lijkt, en dat onzeker lijkt in hoeverre met de aanwezige deskundigheid de juridische kwaliteit ook in de toekomst gewaarborgd kan blijven. Ook concludeert de RCA dat risicobeheersing een voortdurend punt van zorg blijft.

Tenslotte concludeert de RCA dat de onderzochte dossiers vaak onvolledig zijn, en dat, hoewel de gang van zaken uit dossiers valt te reconstrueren, de juridische kwaliteit van deze en toekomstige praktijkgevallen verhoogd kan worden door meer aandacht te schenken aan dossieropbouw en –samenstelling.

De eindconclusie van dit onderzoek luidt daarom als volgt. De RCA is van mening dat haar bevindingen in dit oriënterende onderzoek naar juridische control een diepgaander onderzoek rechtvaardigen. Recent zijn enkele nieuwe instrumenten in het kader van juridische control binnen de organisatie geïntroduceerd. De RCA wil vooral dieper ingaan op de feitelijke uitvoeringspraktijk. Hierbij wordt gedacht aan thema's zoals: hoe worden juridische controlinstrumenten in de praktijk toegepast, wat is de reikwijdte en wat is de kwaliteit van deze instrumenten en in welke mate zijn de ter beschikking staande juridische instrumenten bekend in de organisatie. Omdat in de uitvoeringspraktijk eerst meer ervaring moet worden opgedaan, heeft de RCA besloten een onderzoek naar de juridische control op een later moment (mogelijk in 2007) te doen plaats vinden.

6. Bijlagen

Bijlage 1:

Geraadpleegde documenten

Geraadpleegd zijn de rapporten en documenten van de gemeente Almelo:

1. Rapportage Legal Audit Gemeente Almelo, februari 2001, opgesteld door bureau De Boer & Ritsema van Eck, met bijbehorend collegebesluit, 12 juni 2001.
2. Handboek Juridische kwaliteitszorg, juni 2004.
3. Controlplan en auditplan voor 2005, januari 2005.
4. Controlverslag en auditverslag over 2004, februari 2005.
5. Halfjaarlijks voortgangsverslag juridische kwaliteitszorg, 18 januari 2005.
6. Vragenlijst voor het uitvoeren van een zelfonderzoek naar de juridische kwaliteit en risico's, juni 2005.

Bijlage 2:

Gesprekshandleiding voor interviews met de afdelingen ROM, SEZ en Samenleving

Algemene vragen over juridisch control:

1. Hoe is de juridische functie en juridisch control binnen de afdeling geregeld? Is er een juridisch medewerker, wie is het eerste aanspreekpunt en is de personele capaciteit voldoende op dit terrein?
2. Op welke wijze wordt gebruik gemaakt van de centrale juridische ondersteuning en kunt u de wijze waarop de centrale aansturing van juridisch control is geregeld voor uw afdeling omschrijven?
3. Hoe gaat men in de dagelijkse praktijk om met deskundigheidsbevordering en de kwaliteit van juridische kennis op de afdeling?
4. Op welke wijze worden de aanbevelingen uit de legal audit in de praktijk uitgevoerd? Hoe wordt dit bijgehouden? Wat is er gedaan in de periode na 2002? Welke acties zijn er ondernomen en welke waarborgen zijn er om de risico's en tekortkomingen uit de legal audit aan te pakken?
5. Wordt de doelmatigheid van juridisch control gemeten, gecontroleerd en geëvalueerd?

Specifiek (werkwijze en aanbevelingen) voor de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM):

1. Op welke wijze vindt juridische toetsing bij vergunningverlening, contracten en bouwaanvragen plaats? Wordt daarbij gebruik gemaakt van checklists en procesbeschrijvingen?
2. Hoe is de afstemming van vergunningen en onder andere milieuvoorschriften met andere teams en afdelingen geregeld?
3. Wordt er een risico-inventarisatie opgesteld, zo ja hoe en wanneer is deze voor het laatst uitgevoerd?
4. Is er een handhavingsbeleid opgesteld? Hoe is dit binnen de afdeling verankerd en hoe vindt termijnbewaking plaats?

Specifiek (werkwijze en aanbevelingen) voor de afdeling Samenleving (SML):

1. Kunt u enkele voorbeelden geven van wanneer en hoe er gebruik gemaakt wordt van de juridische ondersteuning, die intern op de afdeling aanwezig is?
2. In hoeverre zijn deelverordeningen en het beleid m.b.t. subsidies actueel en bijgewerkt? Wordt er gebruik gemaakt van juridische ondersteuning bij het formuleren van subsidievoorwaarden, en zo ja, hoe en wanneer vindt dit plaats?
3. Is er een procesbeschrijving aanwezig voor het aangaan van contracten met derden. Zo ja, kunnen we die zien? Zo nee, waarom niet? In hoeverre en hoe wordt gebruik gemaakt van juridische ondersteuning bij het aangaan van contracten?
4. De gemeente Almelo is juridisch eigenaar van alle schoolgebouwen (zowel van het openbaar als bijzonder onderwijs; bron: legal audit, p. 33). Hoe wordt omgegaan met het juridische risico van schadeclaims en procedures bij mogelijk achterstallig of gebrekkig onderhoud?

Specifiek (werkwijze en aanbevelingen) voor de afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ):

1. Noem enkele voorbeelden van wanneer en hoe er gebruik wordt gemaakt binnen SEZ van de interne juridische ondersteuning?
2. Is het doen van een juridische toets een vanzelfsprekendheid bij de realisatie van een product?
3. Is er een procesbeschrijving aanwezig voor het aangaan van contracten met derden?
4. Hoe is de mandaatregeling bekend gemaakt onder de medewerkers?

Bijlage 3:

Lijst van gehouden gesprekken

Van de gehouden gesprekken zijn gespreksverslagen opgesteld en ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden.

1. Oriënterend gesprek d.d. 26 april 2005 met de heren P. A. Capelle (afdelingshoofd) en A. te Hennepe van de afdeling Bestuursondersteuning, Beleidscoördinatie en Onderzoek (BBO) door de heren C.H. van Woerkom en A.A. de Boer (namens de Rekenkamercommissie).
2. D.d. 22 september 2005 met de heer H.G.J. Nij Bijvank (afdelingshoofd) en mevrouw M.B.B. Nijland van de afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ) door de heren C.H. van Woerkom en A.A. de Boer (namens de Rekenkamercommissie).
3. D.d. 22 september 2005 met de heren J.H. Scholtens (afdelingshoofd) en J.W.A. Izaks van de afdeling Samenleving (SML) met de heer C.H. van Woerkom en mevrouw C.G.M. Jenniskens (namens de Rekenkamercommissie).
4. D.d. 22 september 2005 met de heren W. Kloppenburg (afdelingshoofd) en G. Jansen van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM) met mevrouw C.G.M. Jenniskens en de heer A.A. de Boer (namens de Rekenkamercommissie).

Bijlage 4:

Vragenlijst ten behoeve van het dossieronderzoek

Bij de te onderzoeken dossiers zijn de volgende vragen gesteld:

- a) Is er gehandeld volgens richtlijnen, instructies, procedures, verordeningen of juridische rechtspraak?
- b) Heeft er een juridische toets vooraf, tijdens en achteraf plaatsgevonden?
- c) Is er vooraf en tijdens de behandeling van de case duidelijk geweest wat de juridische risico's zijn geweest; is dit vastgelegd en gemeld?
- d) Wat zijn de juridische producten?
- e) Is het dossier volledig om te kunnen traceren hoe het proces verlopen is?
- f) Wat is er geleerd van de juridische aanpak en welke vervolgacties zijn er gezet?

Bijlage 5:

Onderzochte dossiers

De volgende dossiers zijn onderzocht:

1. "Opstart opstapbanen, overeenkomst met detacheringbureau Impuls", afkomstig van de afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ);
2. "Omvorming gesubsidieerde arbeid, overeenkomst met Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Noord-Twente", afkomstig van de afdeling Sociale en Economische Zaken (SEZ);
3. "Verslavingszorg, overeenkomst met Stichting De Ander", afkomstig van de afdeling Samenleving (SML);
4. "Budgetsubsidieering algemeen maatschappelijk werk met Stichting Netwerk", afkomstig van de afdeling Samenleving (SML);
5. "Vergunning Wet Milieubeheer Ootmarsumsestraat 141", afkomstig van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM);
6. "Procedure bodemverontreiniging Krommendijk", afkomstig van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM).