

**Juridische Control
van de gemeente Kerkrade**

**Rapportage
door
Rekenkamercommissie Kerkrade**

Juridische Control van de gemeente Kerkrade

Onderzoek en rapportage: mr. L.M.C. Cloodt MBA

Opdrachtgever: Rekenkamercommissie van de gemeente Kerkrade

Status rapport: Rapportage versie 5.4 - definitief

Heerlen, d.d. 26 maart 2013

Inhoudsopgave	pag
Conclusies en Aanbevelingen	4
Voorwoord	6
Aanleiding	8
Doelstelling	8
Centrale vraagstelling	8
Onderzoeksvragen	9
Aanpak	9
Afbakening	9
Normenkader	10
Beantwoording van de onderzoeksvragen	12
Confrontatie onderzoeksresultaten met normenkader	30
Bijlage	31
Bestuurlijke reactie	32
Nawoord Rekenkamercommissie	35
Literatuurlijst	36
Samenstelling Rekenkamercommissie	37

Conclusie en Aanbevelingen

Als algemene conclusie van het onderzoek geldt dat de juridische controloffunctie binnen de organisatie van de gemeente Kerkrade niet in een aparte functie is neergelegd. Daardoor bestaat een kans op een gefragmenteerde kijk op juridische implicaties van feitelijk handelen, privaatrechtelijk handelen of publiekrechtelijk handelen. Dit heeft tot gevolg dat juridische risico's onvoldoende onderkend zouden kunnen worden. Om dit het hoofd te bieden heeft de Rekenkamercommissie op basis van haar bevindingen in het onderzoek een achttal aanbevelingen geformuleerd.

1. Het verdient aanbeveling de positie, taken en bevoegdheden van het cluster Rechtsbelangen zodanig vast te leggen, dat in iedere situatie duidelijk is in welke gevallen de eerstelijns juristen de tweedelijns juristen dienen in te schakelen. Daarbij dienen de kernafspraken die zijn vermeld in Bijlage 1 onder de aandacht van de ambtelijke organisatie gebracht te worden.
2. Het verdient aanbeveling om in alle gevallen het AB- of ABm-formulier te hanteren, ook in die gevallen waarin de besluitvorming gemandateerd is binnen de interne organisatie.
3. Het verdient aanbeveling om in de dossiers naast het eindproduct van het proces ook de voortgang van het proces op te nemen.
4. Het verdient aanbeveling om binnen de gehele organisatie (voorzover dat op dit moment nog niet is gebeurd) de processen te beschrijven en in de procesbeschrijvingen een processtap aangaande juridische kwaliteit op te nemen.
In deze procesbeschrijving dient tevens een beschrijving plaats te vinden van de interactie tussen de eerstelijns juristen en tweedelijns juristen.
5. Het verdient aanbeveling ervoor te zorgen dat bij de aanstelling van alle medewerkers, waaronder tijdelijke medewerkers, gedetacheerden en inhuurkrachten, informatie wordt verschaft en verstrekt omtrent de wijze hoe mandatering, processen, procedures en andere vormen van juridische kwaliteitszorg binnen de organisatie zijn geregeld.
6. Het verdient aanbeveling om zorg te dragen voor traceerbaarheid en herleidbaarheid in de afhandeling van processtappen. Daarop dient een adequate toetsing te worden ingesteld.
7. Het verdient aanbeveling om de functie van juridisch controller in te stellen. Dat kan door aantrekking van een nieuwe functionaris danwel door een bestaande functionaris deze taak toe te bedelen met bijbehorende bevoegdheden om periodiek aan de hand van een juridisch audit- of controlplan de juridische kwaliteit van de organisatie en haar handelen te toetsen.

8. Het verdient aanbeveling om een structurele vorm van kennismanagement op te zetten waarbij de volgende onderdelen worden meegenomen:
- evaluatie van ieder dossier op basis van eigen waarneming van de dossierbehandelaar alsmede geïnterviewde bevindingen bij de interne klant van het dossier;
 - rubricering en archivering van de behandelde dossiers inclusief de betreffende evaluaties;- binnen het dossier opgenomen wijze van informatieverschaffing tijdens en na afhandeling van het dossier aan alle intern betrokkenen;
 - opzetten van een databank met adequate zoekleutel van behandelde en in behandeling zijnde dossiers waarin de evaluaties zijn opgenomen.

Voorwoord

Juridische Control van de gemeente Kerkrade is het vijfde onderzoeksrapport dat de Rekenkamercommissie Kerkrade deze bestuursperiode voortbrengt. Het rapport is het sluitstuk naar het onderzoeken hoe ervoor wordt gezorgd dat besluiten bevoegd worden genomen en dat deze besluiten inhoudelijk ook overeenstemmen met het recht.

Juridische Control is het instrument om juridische risico's te managen en te beheersen. Overheden zijn leveranciers van producten en diensten met een sterk juridisch gehalte. Deze producten en diensten moeten voldoen aan kwaliteitsnormen, waarbij aan de kwaliteit hoge eisen worden gesteld. Wanneer die kwaliteitsnormen niet of onvoldoende worden gehaald, leidt dit vaak tot vertraging in de uitvoering van beleid, gedemotiveerde medewerkers, ontevreden burgers, gerechtelijke procedures en mogelijk zelfs schadeclaims. Dergelijke risico's kunnen worden beperkt door heldere kwaliteitscriteria te formuleren, waaraan deze producten en diensten kunnen worden getoetst en zo nodig bijgesteld. Dit heet dus Juridische Control.

De doorloop van dit onderzoek kende behoorlijk wat obstakels. Het onderzoek werd immers in 2011 in gang gezet waarbij de verwachting was dat dit 'kleine' onderzoek in het voorjaar van 2012 aan de gemeenteraad kon worden aangeboden. Het voortbrengen van het rapport heeft dan ook een jaar vertraging opgelopen. Een aantal redenen liggen hieraan ten grondslag. Zo is de onderzoeker een aantal maanden ziek geweest, is het verslag van bevindingen een aantal keren gerepeteerd in de commissie en aangepast, heeft de ambtelijke hoor en wederhoor opnieuw langer geduurd dan aanvankelijk verzocht en is er kort aanvullend onderzoek verricht.

Het onderzoek is onderhands gegund door de Rekenkamercommissie Kerkrade aan de heer mr. L.M.C. (Loek) Clodt MBA, tevens extern lid van de commissie. Conform aanbestedingsrecht was dit immers mogelijk. Wel heeft na gunning en het opstarten van het onderzoek opnieuw een juridische toets plaatsgevonden. Hieruit is gebleken dat de leden – zowel interne als externe – van de commissie niet tegen betaling werkzaamheden mogen verrichten. De commissie heeft dan ook hier zorgvuldig naar gekeken, besloten het lopende onderzoek door te laten gaan met enkele kwaliteitswaarborgen en alle toekomstige onderzoeken uit te besteden.

Een punt van aandacht is de bestuurlijke reactie. Niet alle aanbevelingen worden door het college van burgemeester en wethouders onderstreept. Soms vanuit pragmatische overweging, soms omdat noodzaak zou ontbreken. Alle aanbevelingen zijn er juist op gericht om voor de toekomst de juridische risico's zo beperkt mogelijk te houden. Resultaten uit het verleden bieden immers geen garantie voor de toekomst.

Tenslotte zou ondergetekende alle betrokkenen bij de totstandkoming van harte wensen te bedanken. In de eerste plaats de onderzoeker, Loek Cloudt. hij heeft zich uitermate constructief en flexibel getoond. Verder bedank ik alle personen die hebben deelgenomen aan de interviews en de ambtenaren die bereid stonden tijdens de dossierstudies. Eveneens warme woorden van dank aan de rest van de ambtelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders, de griffie en eveneens de (overige) leden van de Rekenkamercommissie Kerkrade voor alle input en medewerking.

Als gebruikelijk wenst ondergetekende alle lezers veel plezier met het bestuderen van dit rapport en hoopt dat dit zal leiden tot een of meer vruchtbare discussies.

A. Rossel
Voorzitter Rekenkamercommissie Kerkrade
Kerkrade, maart 2013

Aanleiding

Besluitvorming binnen het gemeentelijk apparaat draagt in een groot aantal gevallen juridische aspecten met zich mee. De wijze waarop deze juridische aspecten beheerst worden is van uitermate groot belang in het kader van risicobeheersing. Een blijk hiervan is dat in de gemeentelijke jaarrekening een paragraaf gewijd wordt aan lopende of dreigende juridische procedures, die een financieel risico kunnen opleveren voor de gemeentelijke financiële huishouding.

Een adequate risicobeheersing op juridisch terrein gaat evenwel verder dan het benoemen van een aantal (mogelijke) procedures. Dit dient plaats te vinden op het gehele gebied van besluitvorming binnen de gemeente waar juridische aspecten aan de orde zijn, oftewel juridische control dient plaats te vinden binnen het gehele scala van keuzes die binnen de gemeente gemaakt worden.

Onder de juridische controlfunctie wordt in de literatuur verstaan de functie die zorg draagt voor de kwaliteitsbeheersing van juridische aspecten van te leveren producten en diensten.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de doeltreffendheid van de juridische controlfunctie ter zake van besluitvorming.

De focus ligt derhalve op de vraag of het effect dat beoogd wordt met inrichting van een juridische controlfunctie ook daadwerkelijk kan worden bereikt. Het antwoord op deze vraag zal de outcome van de controlfunctie duiden.

Centrale Vraagstelling

Hoe wordt gewaarborgd dat besluiten bevoegd genomen worden en op welke wijze wordt ervoor zorggedragen dat deze inhoudelijk overeenstemmen met het recht?

Onderzoeksvragen

1. Op welke wijze is de juridische controlfunctie binnen de gemeente Kerkrade organisatorisch geregeld?
2. Welke kwaliteitsnormen zijn vastgelegd voor de juridische controlfunctie en hoe worden deze geborgd?
3. Wie is verantwoordelijk voor de juridische controlfunctie?
4. Op welke wijze zijn bevoegdheidsaspecten in besluitvormingsprocessen verankerd?
5. Op welke wijze is de juridische controlfunctie in de gemeentelijke processen verankerd?
6. Welke objectieve resultaten zijn waarneembaar ten aanzien van de werking van de juridische controlfunctie?

Aanpak

In het onderzoek is gestart met het beschrijven van een normenkader. Dit kader is gehanteerd als leidraad voor het onderzoek.

Het daadwerkelijke onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van interviews binnen het gemeentelijk apparaat alsmede aan de hand van bestudering van regels en nota's op het gebied van bevoegdheid, beleid en processen.

Tevens heeft een inhoudelijke toetsing van specifieke in de verslagperiode in behandeling zijnde dossiers plaatsgevonden.

Afbakening

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de wijze waarop in de periode van 2009 tot aan het moment van het verstrekken van de opdracht de juridische controlfunctie binnen de gemeente Kerkrade is georganiseerd.

Het aantal van de in het onderzoek te betrekken case-studies is beperkt tot 9 stuks. De case-studies zijn genomen uit de periode 2009 en 2010.

Het onderzoek strekt zich niet uit over Gemeenschappelijke Regelingen van de gemeente Kerkrade of andere vormen van samenwerking van de gemeente Kerkrade met externe partijen.

Het onderzoek is beperkt tot de interne organisatie van de gemeente Kerkrade.

In het onderzoek is de vraag naar doelmatigheid van de uitvoering van de juridische controlfunctie niet aan de orde worden gesteld.

Normenkader

Het normenkader dient binnen het rekenkameronderzoek als referentiekader te worden beschouwd voor toetsing van de gemeentelijke processen en handelwijze..

Om de status van de juridische controlfunctie in de gemeente Kerkrade te kunnen beoordelen is een normenkader opgesteld.

Hierbij wordt uitgegaan van het Groninger Model¹. Dit model is in de wetenschap ontwikkeld en wordt veelvuldig gehanteerd om de juridische status van een organisatie te kunnen beoordelen. Hierbij wordt uitgegaan van zes basisprincipes voor kwalitatief juridisch handelen.

1. De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord gegeven kan worden.
2. Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed (toegerust) personeel.
3. De organisatie hanteert werkwijzen die eenheid en juistheid optimaal garanderen.
4. Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.
5. Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.
6. Het feitelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.

¹ Winter & Westerink, *Kwaliteitzorg in de Rechtspraktijk*, 2009, p. 60 – 63, 101 – 106.

Het Groninger Model is oorspronkelijk na haar ontwikkeling in de praktijk uitgewerkt door de gemeente Groningen in een proces dat in 1993 is gestart.

Uitgangspunten voor kwalitatief juridisch handelen		Normen
Groninger Model		
1	De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord gegeven kan worden.	<ul style="list-style-type: none"> - De juridisch geschoolde medewerkers zijn verspreid binnen de organisatie. - Juristen met een adviesfunctie zijn zowel te vinden binnen de vakafdelingen (eerste lijn) als op centraal niveau (tweede lijn). - Er is een audit- of controlplan opgesteld. - De juridische controlfunctie is in een aparte functie neergelegd bij een (juridisch) controller of kwaliteitsfunctionaris. - Er wordt regelmatig een juridische doorlichting gedaan en de uitkomsten van deze doorlichting worden vastgelegd in een verbeter- of kwaliteitsplan.
2	Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed (toegerust) personeel.	<ul style="list-style-type: none"> - Er is bewustzijn bij het personeel, het bestuur en het management van de juridische risico's. - Juridische vakoverleg vindt regelmatig plaats in een of meer daarvoor ingestelde overlegfora. - De organisatie kent een (schriftelijk vastgelegd) inhoudelijk opleidingsplan.
3	De organisatie kent werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn heldere afspraken gemaakt bij welke onderwerpen intern juridisch advies gevraagd moet worden. - De relatie tussen eerstelijns en tweedelijns juridisch medewerkers is vastgelegd. - Er zijn richtlijnen opgesteld voor het inschakelen van externe juridische deskundigheid. - Er is een budget voor het inschakelen van extern juridisch advies en er bestaat inzicht in de kosten.
4	Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd.
5	Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd.
6	Het feitelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1

Op welke wijze is de juridische controlfunctie binnen de gemeente Kerkrade organisatorisch geregeld?

De juridische controlfunctie is binnen de gemeente Kerkrade niet als een aparte functie neergezet.

De kwaliteitsbeheersing op juridisch gebied is weggezet binnen de organisatie op een drietal wijzen:

1. Het onderbrengen van specifieke juridische kennis binnen vakdisciplines;
2. Het positioneren van een afzonderlijke afdeling binnen de organisatie ten behoeve van de overkoepelende juridische advisering en toetsing;
3. De marginale toetsing op juridische aspecten in besluitvormingsprocessen door het afdelingshoofd en in ultieme instantie door de gemeentesecretaris.

De positionering van de hiervoor onder punt 2 vermelde afdeling is naar het oordeel van de Rekenkamercommissie voor verbetering vatbaar. De Bestuurdienst kent een afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering met een cluster Rechtsbelangen.

Het cluster Rechtsbelangen verzorgt naast lijntaken de overkoepelende juridische advisering en toetsing. Daarmee fungeert het cluster Rechtsbelangen als een vangnet. Zoals hierna bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 aangegeven bestaat er geen specifiek document c.q. procesbeschrijving dat aangeeft in welke gevallen de eerstelijns juristen voor advies de tweedelijns juristen dienen in te schakelen. Evenwel zijn in 2006 een aantal kernafspraken gemaakt. Deze afspraken zijn thans vermeld in Bijlage 1.

Uit expliciet onderzoek naar de vastlegging van deze kernafspraken is gebleken dat deze afspraken niet schriftelijk zijn vastgelegd in een document danwel dat, als zij in een document zouden zijn vastgelegd, dan is dit document niet traceerbaar. Evenmin zijn de kernafspraken in de processen opgenomen.

In de praktijk vindt de inschakeling van de tweedelijns juristen op ad hoc basis plaats. In het kader van een systematische borging van de juridische kwaliteit is het raadplegen daardoor teveel persoonsafhankelijk. Mede als gevolg hiervan is het geenszins uitgesloten dat in de praktijk geen optimaal gebruik gemaakt wordt van de kennis en vaardigheden binnen het cluster Rechtsbelangen.

Met betrekking tot de taak toetsing merkt de Rekenkamercommissie nu reeds op dat juridische control omvangrijker is dan juridische toetsing. Juridische control is een systeem van maatregelen en een continu proces van activiteit dat als doel heeft:

- de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving;
- het voorkomen van onnodige en het beheersen van onvermijdbare juridische risico's.

Met betrekking tot het onderwerp juridische toetsing wordt verwezen naar het onderdeel " Borging aan de achterkant".

Aanbeveling 1

Het verdient aanbeveling de positie, taken en bevoegdheden van het cluster Rechtsbelangen zodanig vast te leggen, dat in iedere situatie duidelijk is in welke gevallen de eerstelijns juristen de tweedelijns juristen dienen in te schakelen. Daarbij dienen de kernafspraken die zijn vermeld in Bijlage 1 onder de aandacht van de ambtelijke organisatie gebracht te worden.²

² De rekenkamercommissie merkt op dat op basis van de resultaten van het ambtelijke hoor- en wederhoor de kernafspraken als genoemd in Bijlage 1 onder de aandacht van de ambtelijke organisatie gebracht zullen worden.

Onderzoeksvraag 2

Welke kwaliteitsnormen zijn vastgelegd voor de juridische controlfunctie en hoe worden deze geborgd?

Binnen het onderzoek is geconstateerd dat er bij de gemeente Kerkrade geen specifiek document bestaat waarin de juridische controlfunctie is omschreven en waarbij daarvoor specifieke kwaliteitsnormen zijn vastgelegd.

Er is wel sprake van kwaliteitsborging op juridische gebied binnen de gemeente Kerkrade. Deze kwaliteitsborging is geregeld en verankerd in een aantal onderdelen:

1. De gemeente kent een uitgebreide mandaat-, volmacht-, machtigingsregeling. Daarin is tot op detailniveau beschreven welke functionaris bevoegd is tot besluitvorming en vertegenwoordiging van de gemeente Kerkrade in de diverse taakgebieden.
Deze regeling wordt periodiek aangepast.
Zij vormt de basis voor de beschrijving van de bevoegdheden van de afzonderlijke medewerkers binnen het ambtelijk apparaat.
2. Binnen de gemeente wordt gebruik gemaakt van een systeem van proceshandboeken.
Hierin zijn matrices opgenomen aangaande procesflows die gevolgd moeten worden bij de behandeling van afzonderlijke taken en/of dossiers.
3. In afzonderlijke dossiers wordt gebruik gemaakt van Advies-Besluitformulieren (AB-formulier) of Advies Besluit bij mandaat formulieren (ABm-formulier), die tot een correcte afhandeling in besluitvormingsprocessen dwingen.
Door parafering en contra-parafering wordt geborgd dat een marginale toetsing en waarnodig inhoudelijke toetsing plaatsvindt van het te nemen besluit vooraleer daadwerkelijk tot besluitvorming wordt overgegaan.
AB-formulieren worden gehanteert in geval van besluitvorming door het College en ABm-formulieren ingeval van gemandateerde besluitvorming door de directeur of een afdelingshoofd.

Het gebruik van deze formulieren is ingebed in de organisatie. Zij worden al sedert geruime tijd, in ieder geval sedert 1993, zoals gebleken is uit een van de onderzochte dossiers, gebruikt. In de loop der tijd hebben de formulieren een ontwikkeling doorgemaakt, waarbij het aan de hand van evaluaties is aangepast tot de huidige vorm.
4. Er wordt in de kennis en kwaliteit van medewerkers op juridisch gebied geïnvesteerd door middel van kwaliteitseisen bij werving, scholing en bijscholing.
Bovendien worden personen met een juridische achtergrond op sleutelfuncties binnen de organisatie geplaatst ter borging van de kennis en kwaliteit binnen afzonderlijke afdelingen.
5. De organisatie kent een afdeling waarin een cluster is ondergebracht dat als interne juridische dienst fungeert, te weten de "Afdeling Bestuur en bedrijfsvoering" met "cluster Rechtsbelangen". (tweede lijn)

Verder is juridische kennis en vaardigheid in de afzonderlijke afdelingen aanwezig in de vorm van vakjuristen die verspreid over de organisatie zijn aangesteld. (eerste lijn)

Het onderzoek is niet zover gegaan dat een beoordeling gemaakt is kunnen worden of er voldoende juridische medewerkers binnen de organisatie aanwezig zijn om alle voorkomende juridische werkzaamheden uit te kunnen voeren. Dat onderdeel zou deel uit moeten maken van een legal audit, die buiten de scope van dit onderzoek valt.

Er bestaat geen specifiek document dat c.q. procesbeschrijving die aangeeft in welke gevallen de eerstelijns juristen de tweedelijns juristen dienen in te schakelen. Dit gebeurt op ad hoc basis. In dit verband wordt verwezen naar de beantwoording van onderzoeksvraag 1.

6. Er bestaan adviesorganen in de vorm van een externe huisadvocaat, alsmede in de vorm van een bezwaarschriftencommissie, te weten de “Centrale Bezwaarschriften- en Klachtencommissie”.

Deze commissie brengt jaarlijks een jaarverslag uit aan de gemeenteraad, het college en de burgemeester, waarna het onderwerp van bespreking is.

Onderzoeksvraag 3

Wie is verantwoordelijk voor de voor Juridische Controlfunctie?

Binnen de organisatie wordt gewerkt volgens het principe van integraal management. In de gemeente Kerkrade wordt, voorzover het betrekking heeft op juridische kwaliteitszorg, hieronder verstaan dat iedere afdeling zorg draagt voor zijn eigen kwaliteit.

Het adagium dat gehanteerd wordt is “Decentraal, waar het decentraal kan”. Iedere afdeling dient er derhalve voor zorg te dragen dat de kwaliteit op juridische gebied binnen zijn afdeling voldoende is.

Dit leidt tot kennisspreiding binnen de organisatie. Met name zorgt deze spreiding ervoor dat bij vakspecialismen de voor dat specialisme noodzakelijke juridische kennis voorhanden is. Een en ander is gekoppeld aan budgetten die per afdeling beschikbaar worden gesteld.

Voor juridische aangelegenheden, die gehele gemeente of organisatie betreffen, is het cluster Rechtsbelangen binnen de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering van de sector Bestuursdienst ingericht. Daarnaast wordt het cluster ingeschakeld als een dagvaarding binnenkomt of inschakeling van een advocaat is gewenst.

Bovendien kan de gehele organisatie bij dit cluster terecht voor vragen aangaande juridische aangelegenheden binnen haar vakspecialisme, waarvan de specialistische kennis in principe bij de vak-afdeling ligt.

Van belang in dit kader is de van toepassing zijnde mandaatsregeling, die zoals reeds gebleken is na opstelling bewaakt en geactualiseerd wordt. Beklijving van de mandaatsregeling geschiedt door intervisie als mede door interne scholing.

In die gevallen waarin de gemeente Kerkrade werkt op basis van een matrix-organisatie voor de realisatie van projecten wordt in de projectorganisatie gezorgd voor de noodzakelijke juridische kennis.

Dit gebeurt in de vorm van vakspecialisten met juridische kennis of juristen als projectmedewerker of projectleider.

De juridische control behoort binnen elke sector tot de verantwoordelijkheid van de bedrijfsbureaus. De diepgang en omvang van de casuïstiek is daarbij door de sectoren uitgewerkt. Organisatorisch ligt de eindverantwoordelijkheid op het gebied van juridische control bij de Gemeentesecretaris / Directeur, verder te noemen secretaris.

In de praktijk wordt verantwoordelijkheid voor bepaalde zaken in de mandaat-, volmacht-, machtigingsregels gedelegeerd aan de directeuren van de afdelingen.

Ook in de gevallen waarin op basis van de mandaat-, volmacht-, machtigingsregels besluitvorming in een onderwerp op een andere plek binnen de organisatie is neergelegd blijft de eindverantwoordelijkheid vanwege zijn functie bij de secretaris.

Uit het onderzoek is gebleken dat deze diepgang zich in de praktijk beperkt tot de bestaande en beschreven processen binnen de betreffende sector. Op basis van het principe van integraal management vindt er een juridische kwaliteits-check plaats op deze processen door een van de medewerkers van de sector danwel het bedrijfsbureau. In het geval van voor beroep vatbare beschikkingen vindt een ultieme check plaats door de Centrale Bezwaarschriftencommissie en bestuursrechter in de gevallen waarin burgers een rechtsgang zijn aangegaan op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Buiten deze gevallen heeft er binnen de sectoren danwel sectoroverschrijdend geen check plaats welke geïnitieerd is door de medewerkers danwel de bedrijfsbureaus.

Geconstateerd kan worden dat de secretaris - gelet op zijn taak - de juridische controlfunctie in beginsel slechts marginaal kan invullen. Zoals hiervoor aangegeven is deze functie ook elders in de organisatie niet opgenomen. Het verdient aanbeveling de juridische controlfunctie sterker te verankeren in de organisatie. In het verlengde hiervan wordt geadviseerd een functie van juridisch controller in te stellen. In dit kader wordt verwezen naar aanbeveling 7.

Onderzoeksvraag 4

Op welke wijze zijn bevoegdheidsaspecten in besluitvormingsprocessen verankerd?

1. Besluitvormingsprocessen door de Gemeenteraad en/of het College van Burgemeester en Wethouders

In de dagelijkse bedrijfsvoering alsmede in de wetgevings- en beleidsbepalingsprocessen en in de bezwaarschriftenprocedures wordt gebruik gemaakt van het AB-formulier.

In alle gevallen waarin besluitvorming door het College van Burgemeester en Wethouders plaatsvindt is daarvoor vooraf parafering door de secretaris noodzakelijk.

Voorstellen worden schriftelijk geformuleerd door de afdeling, die belast is met de behandeling van betreffende onderwerpen. Het voorstel wordt geparafeerd door het hoofd van de afdeling c.q. sector van die betreffende afdeling e.e.a. op basis van mandaat-, volmacht-, en machtigingsregels. Uiteindelijk voert de secretaris in al die gevallen een besluitvormingstoets uit.

Vervolgens vindt besluitvorming door het College van Burgemeester en Wethouders plaats. Ingeval uiteindelijke besluitvorming door de Gemeenteraad dient plaats te vinden biedt het College van Burgemeester en Wethouders met behulp van een raadsvoorstel hierna het voorstel aan ter besluitvorming aan de Gemeenteraad.

2. Besluitvormingsprocessen door de interne organisatie

a. Besluitvorming door de secretaris.

Hier wordt in alle gevallen hetzelfde systeem gehanteerd als beschreven onder 1 onder hantering van een AB-formulier of ABm-formulier.

b. Besluitvorming door andere personen binnen de organisatie.

Geconstateerd is dat niet in alle gevallen het AB- of ABm-formulier gehanteerd wordt.

In een tweetal onderzochte dossiers ontbreekt het AB- of ABm-formulier.

Evenwel vindt in beide gevallen de besluitvorming wel plaats volgens de mandaat-, volmacht-, en machtigingsregels.

Aanbeveling 2

Het verdient aanbeveling om in alle gevallen het AB- of ABm-formulier te hanteren, ook in die gevallen waarin de besluitvorming gemandateerd is binnen de interne organisatie.

Deze aanbeveling is er voor bedoeld om te borgen dat toetsing op bevoegdheid en marginale toetsing op inhoud in alle gevallen plaats vindt.

Overigens is ondanks het ontbreken van het AB- of ABm-formulier in een van beide bedoelde dossiers duidelijk waarneembaar dat de beschreven procesflow volledig gehanteerd wordt.

Het andere dossier geeft hier geen blijk van in die zin dat slechts het eindresultaat dat voortgekomen is uit het proces in het dossier voorhanden is.

Aanbeveling 3

Het verdient aanbeveling om in de dossiers naast het eindproduct van het proces ook de voortgang van het proces op te nemen.

Deze aanbeveling is ervoor bedoeld om de aanleiding voor een dossier te kunnen herleiden en om achteraf de ontwikkeling binnen het dossier of het proces te kunnen beoordelen.

Onderzoeksvraag 5

Op welke wijze is de juridische controlfunctie in de gemeentelijke processen verankerd?

A. Borging aan de voorkant

1. Processen en procedures

In de interne organisatie wordt gebruik gemaakt van proceshandboeken alsmede van procedures voor afzonderlijke processen.

Met name bestaan er procesbeschrijvingen voor aanbestedingen, bouwvergunningen, milieuzaken en subsidieverlening, die omschreven zijn in proceshandboeken.

Ook in andere processen zoals binnen afdeling Sociale Zaken en met name het WMO-traject bestaan procesflows en checklisten, die gehanteerd worden in het interne proces.

In die gevallen waar procesbeschrijvingen en procesflows zijn aangetroffen is sprake van een toets op juridische kwaliteit.

De proceshandboeken en/of procesflows zijn evenwel niet binnen de gehele organisatie aanwezig. Uit de interviews is gebleken dat er wel behoefte bestaat aan proceshandboeken, maar dit heeft (nog) niet geleid tot een integrale uitrol over de organisatie. Om formeel te borgen dat processen op een uniforme wijze worden uitgevoerd, alsmede om te borgen dat processen aan de vereiste kwaliteitsnormen, waaronder juridische normen voldoen is het wenselijk dat alle processen binnen de organisatie beschreven worden. Daarbij dient in alle gevallen een processtap aangaande juridische kwaliteit opgenomen te worden.

Aanbeveling 4

Het verdient aanbeveling om binnen de gehele organisatie (voorzover dat op dit moment nog niet is gebeurd) de processen te beschrijven en in de procesbeschrijvingen een processtap aangaande juridische kwaliteit op te nemen. In deze procesbeschrijving dient tevens een beschrijving plaats te vinden van de interactie tussen de eerstelijns juristen en tweedelijns juristen.

Deze aanbeveling is erop gericht te borgen dat er sprake is van borging van de juridische kwaliteit in de uitvoering van de processen. Ook leidt dit tot uniformiteit in de uitvoering, hetgeen evenwel buiten de scope van het onderzoek valt.

2. Personeelsbeleid

In het personeelsbeleid is op een aantal fronten aandacht voor de juridische kwaliteitszorg

a. Onderbrengen van juridische kennis binnen de gehele organisatie

Binnen de staande organisatie van de gemeente Kerkrade is een aantal juristen werkzaam, waarvan een aantal organisatorisch is ondergebracht in het cluster Rechtsbelangen van de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering van de sector Bestuursdienst.

Daarnaast is een aantal juristen verspreid in de organisatie ondergebracht op functies waarin de juridische kennis in relatie tot het integraal managementprincipe noodzakelijk is.

Er wordt naar gestreefd minimaal 15 gekwalificeerde juristen binnen de organisatie te hebben.³

b. Wervingsbeleid – Functieprofielen

Bij de werving van functionarissen met juridische kennis wordt gebruik gemaakt van functieprofielen en interviewmethodieken, die borgen dat de noodzakelijke kennis en competenties die noodzakelijk zijn voor voldoende juridische kwaliteit voorhanden zijn.

c.. Introductiebijeenkomst

Aan het gehele personeel is een cursus aangeboden met als titel: “Hoe werkt de gemeente?”. Deze cursus wordt ook aangeboden aan de medewerkers die in dienst treden bij de gemeente.

De cursus behelst voor zover het juridische kwaliteit betreft onderdelen aangaande informatie omtrent de organisatie, mandatering en volmacht, alsmede processen en procedures.

Hiermee wordt geborgd dat medewerkers op de hoogte zijn omtrent kwaliteitszorg.

Gebleken is dat de cursus niet in alle gevallen aangeboden wordt als het gaat om tijdelijke medewerkers, gedetacheerden en inhuurkrachten. In de optiek van de rekenkamercommissie is het ook voor deze medewerkers noodzakelijk om op de hoogte te zijn van de kwaliteitszorg op juridisch terrein.

³ Dit aantal is tot stand gekomen op basis van een beoordeling van het onderhanden werk. Ten tijde van het onderzoek zijn er 16 gekwalificeerde juristen werkzaam bij de gemeente Kerkrade, waarvan 10 eerstelijnsjuristen (Sector Mazo: 5, sector Stad: 3, Sector Openbare Orde en Veiligheid: 1 en afdeling P&O: 1), en 6 tweedelijnsjuristen (cluster Rechtsbelangen en CBC)

Aanbeveling 5

Het verdient aanbeveling ervoor te zorgen dat bij de aanstelling van alle medewerkers, waaronder tijdelijke medewerkers, gedetacheerden en inhuurkrachten, informatie wordt verschaft en verstrekt omtrent de wijze hoe mandatering, processen, procedures en andere vormen van juridische kwaliteitszorg binnen de organisatie zijn geregeld.

Deze aanbeveling dient ervoor om te borgen dat de noodzakelijke kennis bij alle personen die binnen de organisatie of voor de organisatie van de gemeente Kerkrade werken daarvan op de hoogte zijn.

3. Borging uniformiteit

Deze borging geschiedt op de volgende wijzen:

a. Proceshandboeken, workflows en checklisten

Verspreid over de organisatie, echter zoals reeds gemeld niet volledig dekkend, zijn proceshandboeken, workflows en checklisten voorhanden om zorg te dragen dat onder meer juridische kwaliteit op dezelfde manier binnen de processen wordt ingebed.

In de praktijk is gebleken uit de dossieronderzoeken dat deze wijze van werken ook daadwerkelijk toegepast wordt.

Zoals gebleken is uit een van de onderzochte dossiers is dat geen garantie voor correctie van kennelijke vergissingen.

Concreet is in dat dossier de eindbeslissing correct geweest, maar een foutieve verwijzing binnen het dossier naar een advies dat van latere datum was dan het besluit is onopgemerkt gebleven. Als overigens verwezen zou zijn het juiste advies zou het uiteindelijke besluit gelijklozend zijn geweest.

Neemt niet weg dat de zorgvuldigheid in de borging van de kwaliteit in het geding is.

Daarnaast blijkt in de onderzochte dossiers dat de uniformiteit daadwerkelijk geborgd wordt door toepassing van de voorgeschreven processen, workflows of checklisten.

Aan de andere kant blijkt in een aantal gevallen niet of onvolledig door wie een bepaalde processtap is uitgevoerd.

Als voorbeeld kan het volgende aangegeven worden. In een van de onderzochte dossiers is een checklist gehanteerd. Deze checklist is geparafeerd zoals dat is voorgeschreven. Echter binnen het onderzoek is niet te achterhalen door welke functionaris of persoon deze paraaf is gezet.

Daarmee is de validiteit van de check niet te achterhalen.

Aanbeveling 6

Het verdient aanbeveling om zorg te dragen voor traceerbaarheid en herleidbaarheid in de afhandeling van processtappen. Daarop dient een adequate toetsing te worden ingesteld.

Deze aanbeveling is er voor bedoeld om achteraf te kunnen bepalen wie op welk moment en in welke hoedanigheid bepaalde processtappen heeft verricht.

b. Kennisdeling

Vanuit het cluster Rechtsbelangen wordt een aantal zaken aangedragen die er voor zorgen dat kennis gedeeld wordt. Immers de juridische wereld is niet statisch en bovendien in een aantal gevallen niet eenduidig.

De insteek hierbij is om juridische dienstverlening efficiënter te maken, hetgeen buiten de scope van dit onderzoek valt, alsmede de juridische kwaliteit te borgen.

Hiervoor worden de volgende middelen ingezet:

1. Opstellen van conceptbeschikkingen en modellen

Hiermee wordt in de hand gewerkt dat besluiten genomen en contracten gesloten worden op basis van de heersende wetgeving, jurisprudentie en interne beleidsregels.

Aandachtspunt hierbij is dat de juiste formats gebruikt worden en in geval van wijziging in regelgeving, jurisprudentie en beleid tijdig nieuwe concepten en modellen opgemaakt worden en de oude exemplaren niet meer gehanteerd zullen worden.

Door de rekenkamercommissie zijn op dit punt geen onvolkomenheden aangetroffen.

2..Geven van intervisie en trainingen

Intern worden workshops of in-company trainingen georganiseerd, qua omvang afhankelijk van het onderwerp ten behoeve van bijscholing of kennisoverbrenging van nieuwe ontwikkelingen.

3. Zorgdragen voor laagdrempeligheid juristen

Het cluster Rechtsbelangen is van mening een goede toegankelijkheid te hebben voor de rest van de organisatie. Daarmee is de stap om juridische ondersteuning te vragen op een adequate manier mogelijk gemaakt.

De rekenkamercommissie heeft niet onderzocht in hoeverre die laagdrempeligheid ook daadwerkelijk binnen de organisatie gedragen wordt.

B. Borging aan de achterkant

1. Toetsing door juristen

In 2000 is door de Bestuursacademie Zuid-Nederland een Legal Audit uitgevoerd. Doel van de audit was het globaal in kaart brengen van de juridische risico's die de gemeente als geheel en de verschillende sectoren afzonderlijk liepen en de manier waarop zij met die risico's omgingen.

Aan de hand van specifieke dossiers die op basis van een a-selecte keuze zijn getrokken, is de kwaliteit van de juridische dienstverlening beoordeeld.

Tevens is een beoordeling gemaakt van het onderhanden werk op juridisch gebied, het takenpakket en de noodzakelijke formatieve sterkte ten aanzien van de gekwalificeerde juristen.

Als uitvloeisel van de audit is een wetgevingsbank en contractenbank opgesteld. Hierin worden centraal verordeningen, beleidsdocumenten en contracten opgeslagen.

De volledigheid van opslag van deze documenten is aan de hand van de onderzochte dossiers binnen de kaders van dit onderzoek niet te achterhalen. Evenmin is uit de dossiers zelve op te maken of de betreffende dossiers in de betreffende banken zijn opgenomen.

Sedert de uitgevoerde Legal Audit heeft er geen integrale toets op juridische kwaliteit meer plaatsgevonden.

Onder kennismanagement wordt hier verder op ingegaan.

Structurele, periodieke toetsing van dossiers vindt niet plaats door het cluster Rechtsbelangen. In de praktijk heeft het cluster evenwel enkele malen toetsing uitgevoerd op dossiers om te beoordelen of formaliteiten bij met name vergunningsaanvragen, beroeps- en bezwaarprocedures uitgevoerd worden. Verder vindt er in het kader van bezwaar en beroep wel toetsing plaats van besluiten door de bezwaarschriftencommissie, die adviseert aan het college. Bovendien worden aanbestedingsdossiers op volledigheid getoetst door de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering van de Bestuursdienst.

Het Groninger Model geeft als norm voor de structuur van de organisatie aan dat er een audit- of controlplan binnen de organisatie aanwezig moet zijn. Bovendien dient volgens het model de juridische controlfunctie in een aparte functie te zijn neergelegd.

Er bestaat evenwel binnen de gemeente Kerkrade geen audit- of controlplan op juridisch gebied. Wel voert het cluster Financieel Beleid en Controlling periodiek onderzoek uit op basis van een in overleg met de externe accountant jaarlijks vastgesteld controlplan naar de kwaliteit van werkcycli⁴. Dit behelst een detailcontrole binnen de sectoren op basis van de beschreven processen. Rechtmatigheidsaspecten worden hierbij meegenomen. Overigens is deze taak voor het cluster Financieel Beleid en Controlling niet als zodanig in de processen opgenomen.

⁴ Het betreft onder meer de werkcycli subsidies, personeel en salarissen, belasting, kosten en betalingsverkeer, aanbestedingen, huren en pachten.

Verder wordt aangegeven dat er geen toets plaatsvindt op sectoroverschrijdende aspecten of naar de juridische validiteit van de onderzochte dossiers. Daarvoor is de inhoudelijke specialistische kennis bij de controllers niet aanwezig.

Om de kwaliteitszorg naar een hoger en professioneler plan te tillen is het aan te bevelen op een dergelijk plan op te stellen. Dit plan zal deel uit kunnen maken van de reguliere P&C-cyclus. De steekproeven die reeds uitgevoerd worden zullen deel uit kunnen maken van dit plan.

Ook is de juridische controlfunctie binnen de gemeente Kerkrade niet in een aparte functie neergelegd. Dit is een bewuste keuze geweest binnen de gemeente Kerkrade, gebaseerd op het principe van integraal management.

Om de kwaliteit en onafhankelijkheid evenwel te borgen zal deze taak dienen te worden neergelegd bij een deskundige functionaris die op basis van zijn functieomschrijving de bevoegdheden toegewezen krijgt die noodzakelijk zijn voor de integrale uitvoering van deze taak als juridisch controller.

Aanbeveling 7

Het verdient aanbeveling om de functie van juridisch controller in te stellen. Dat kan door aantrekking van een nieuwe functionaris danwel door een bestaande functionaris deze taak toe te bedelen met bijbehorende bevoegdheden om periodiek aan de hand van een juridisch audit- of controlplan de juridische kwaliteit van de organisatie en haar handelen te toetsen.

Deze aanbeveling is erop gericht om achteraf te kunnen beoordelen of de kwaliteit in alle processen van de organisatie voldoende is.

a. Externe advocaat

Het cluster Rechtsbelangen maakt gebruik van een extern advocatenkantoor als juridische achtervang. Hiertoe is een vaste relatie met een kantoor uit de regio opgebouwd.

Hiervan wordt gebruik gemaakt in de volgende gevallen:

- capaciteitstekort op juridisch gebied binnen de eigen organisatie;
- kennistekort op juridisch gebied binnen de eigen organisatie;
- ter verkrijging van een second opinion in niet eenduidige zaken;
- in geval van verplichte procesvertegenwoordiging.

Financiële verplichtingen in dit kader worden van geval tot geval aangegaan volgens de reguliere besluitvormingstrajecten. Hiervoor is in de gemeentebegroting jaarlijks een vast budget voor advieskosten opgenomen

b. Centrale Bezwaarschriften- en Klachtencommissie

Deze commissie heeft tot taak de voorbereiding van beslissingen op gemaakte bezwaren alsmede uit het onderzoeken en beoordelen van en rapporteren omtrent schriftelijke klachten betreffende een van de bestuursorganen van de gemeente.

Onder bestuursorganen is hier bedoeld: de Gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders, de Burgemeester of een commissie waaraan bevoegdheden van de raad en/of het college en/of de burgemeester zijn toegekend.

De commissie bestaat uit vijf kamers, die ieder uit een voorzitter en maximaal drie leden bestaan. Alle benoemde commissieleden maken geen deel uit van en zijn niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente Kerkrade.

2. Toetsing door accountant

De externe accountant voert periodiek in aanbestedingszaken een toets uit⁵. Deze toets is gericht op een controle of in aanbestedingszaken de wettelijke eisen in acht genomen worden. Hierbij wordt beoordeeld of een inkoop c.q. opdracht aan derden aanbestedingsplichtig is alsmede of de juiste vorm van aanbesteding gehanteerd wordt volgens de wettelijke normen.

3. Kennismanagement

Structureel vindt zoals reeds gemeld de scholing van nieuwe medewerkers plaats in de vorm van de cursus: Hoe werkt de gemeente?

Op ad hoc basis worden juridische bijscholingsprogramma's geschreven aan de hand van de actualiteit.

Verder vindt er bovengemeentelijke uitwisseling van kennis in algemene en specifieke vakgebieden plaats in bijvoorbeeld intergemeentelijke juristenoverleggen, regionale inkoopplatforms en afstemoverleggen op het gebied van Bouw- en Woningtoezicht.

Iedere sector heeft een aanspreekpunt, terugkoppeling vindt plaats via de aanspreekpunten. Uit de dossiers is evenwel niet waarneembaar of en hoe de terugkoppeling richting de aanspreekpunten plaatsvindt. De rekenkamercommissie beoordeelt dit niet als zodanig dat er geen terugkoppeling plaatsvindt, maar hecht aan de traceerbaarheid van de wijze en de inhoud van de terugkoppeling.

⁵ Ten tijde van het onderzoek is het vaste praktijk dat de accountant ieder kwartaal uit de crediteurenadministratie een aantal facturen trekt, waarop een rechtmatigheidstoets wordt uitgevoerd ten aanzien van de aanbestedingsregels.

Door het opzetten van een adequaat en formeel systeem van kennismanagement met kengetallen kunnen aandachtspunten geformuleerd worden op basis waarvan bijscholing in de organisatie kan plaatsvinden. Daarmee wordt het mogelijk om de ad hoc basis van bijscholing om te vormen in een structurele vorm in de volledige breedte.

Aanbeveling 8

Het verdient aanbeveling om een structurele vorm van kennismanagement op te zetten waarbij de volgende onderdelen worden meegenomen:

- evaluatie van ieder dossier op basis van eigen waarneming van de dossierbehandelaar alsmede geïnterviewde bevindingen bij de interne klant van het dossier;
- rubricering en archivering van de behandelde dossiers inclusief de betreffende evaluaties;- binnen het dossier opgenomen wijze van informatieverschaffing tijdens en na afhandeling van het dossier aan alle intern betrokkenen;
- opzetten van een databank met adequate zoekleutel van behandelde en in behandeling zijnde dossiers waarin de evaluaties zijn opgenomen.

Deze aanbeveling is er op gericht om te borgen dat de iedere betrokkene binnen de organisatie lering kan trekken uit in behandeling zijnde alsmede afgehandelde dossiers en om te borgen dat opgedane kennis niet verloren gaat.

4. Juridisch risk management

Er bestaat geen specifiek proces dat zich bezig houdt met juridisch riskmanagement. De juridische risico's worden in de lopende processen beoordeeld. Bewustzijn voor het bestaan van juridische risico's in afzonderlijke processen en/of dossiers is binnen de organisatie nadrukkelijk aanwezig. Binnen de bestaande processen wordt hier vervolgens op geacteerd door de juristen.

Daarnaast worden ten behoeve van de jaarlijkse verantwoording richting de gemeenteraad de juridische risico's gerapporteerd in de risicoparagraaf van de programmabegroting en de jaarrekening.

Ter afdekking van onvoorziene risico's is door de gemeente een verzekeringspakket afgesloten.

Onderzoeksvraag 6

Welke objectieve resultaten zijn waarneembaar ten aanzien van de werking van de juridische controlfunctie?

Algemeen kan geconcludeerd worden dat de juridische controlfunctie niet als een aparte functie binnen de organisatie is weggezet, maar onderdeel uitmaakt van het werkpakket van een aantal binnen de organisatie werkzame functionarissen.

In deze werkwijze bestaat de kans dat vanwege gefragmenteerde kijk op de juridische implicaties van het feitelijk handelen, privaatrechtelijk handelen of publiekrechtelijk handelen juridische risico's ontstaan die onvoldoende onderkend worden.

Uit het onderzoek van 9 specifieke dossiers is niet gebleken van grote omissies op het gebied van kwaliteit en kwaliteitsborging. Er zijn wel enkele aanbevelingen uit voortgevloeid.

De rekenkamercommissie geeft evenwel aan dat het niet binnen de scope van het onderzoek heeft gehoord om tot een integrale toets over te gaan.

Met de aanstelling van een juridisch controller conform aanbeveling zal de verantwoordelijkheid voor het juridisch riskmanagement bij deze functionaris komen te liggen. Daarmee wordt de bedoelde gefragmenteerde kijk op juridische implicaties weggenomen en zal de juridische kwaliteit op alle terreinen geborgd worden en zullen juridische risico's voldoende en tijdig onderkend worden.

Verder is een objectieve beoordeling van de kwaliteit c.q. de werking van de juridische controlfunctie waarneembaar in de navolgende confrontatiematrix van onderzoeksresultaten en normenkader.

Confrontatie onderzoeksresultaten met normenkader

Tot slot worden de onderzoeksresultaten afgezet tegen het normenkader zoals dat is vastgesteld aan de hand van het Groninger Model.

Daarbij wordt aangegeven op die onderdelen waar de kwaliteitszorg slechts gedeeltelijk of niet gerealiseerd is, welke aanbeveling is beschreven ter verbetering van de kwaliteit op dat onderdeel.

Uitgangspunten voor kwalitatief juridisch handelen	Normen	Beoordeling status kwaliteitszorg a.d.h.v. normenkader			
		ja	gedeeltelijk	neen	aanbeveling
Groninger Model					
1 De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord gegeven kan worden.	<ul style="list-style-type: none"> - De juridisch geschoolde medewerkers zijn verspreid binnen de organisatie. - Juristen met een adviesfunctie zijn zowel te vinden binnen de vakafdelingen (eerste lijn) als op centraal niveau (tweede lijn). - Er is een audit- of controlplan opgesteld. - De juridische controlfunctie is in een aparte functie neergelegd bij een (juridisch) controller of kwaliteitsfunctionaris. - Er wordt regelmatig een juridische doorlichting gedaan en de uitkomsten van deze doorlichting worden vastgelegd in een verbeter- of kwaliteitsplan. 	X			
		X			
				X	nr 7
				X	nr 7
			X		nr 7
2 Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed (toegerust) personeel.	<ul style="list-style-type: none"> - Er is bewustzijn bij het personeel, het bestuur en het management van de juridische risico's. - Juridische vakoverleg vindt regelmatig plaats in een of meer daarvoor ingestelde overlegfora. - De organisatie kent een (schriftelijk vastgelegd) inhoudelijk opleidingsplan. 	X			
		X			
			X		nr 5
3 De organisatie kent werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn heldere afspraken gemaakt bij welke onderwerpen intern juridisch advies gevraagd moet worden. - De relatie tussen eerstelijns en tweedelijns juridisch medewerkers is vastgelegd. - Er zijn richtlijnen opgesteld voor het inschakelen van externe juridische deskundigheid. - Er is een budget voor het inschakelen van extern juridisch advies en er bestaat inzicht in de kosten. 		X		nr 4
			X		nr 4
		X			
		X			
4 Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd. 	X			
5 Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd. 	X			
6 Het feitelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende regels.	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd. 	X			

BIJLAGE 1

Kernafspraken met betrekking tot juridische control en de inschakeling van het cluster Rechtsbelangen

vastgesteld in 2006

- 1. Iedere sector is zelf verantwoordelijk voor zijn eigen juridische zaken. Dit sluit aan bij de besturingsfilosofie van onze organisatie op het gebied van middelenaanwending.**
- 2. Aangelegenheden die de gehele gemeente/organisatie betreffen zijn een zaak voor cluster Rechtsbelangen.**
- 3. Als een advocaat is ingeschakeld of een dagvaarding is uitgebracht wordt het cluster Rechtsbelangen ingeschakeld.**
- 4. Extern juridisch advies wordt alleen gevraagd door tussenkomst van en met inschakeling van het cluster Rechtsbelangen.**
- 5. Het cluster Rechtsbelangen geeft desgevraagd adviezen. De uitvoering van deze adviezen ligt bij de betreffende vaksector.**
- 6. Advisering met betrekking tot bezwarschriften ten overstaan van de Centrale Bezwarschriftencommissie (CBC) en vertegenwoordiging geschiedt door de betreffende vaksector/ vak-afdelingen.**
- 7. Indien en voor zover bij de vaksector onvoldoende juridische kennis aanwezig is draagt het cluster Rechtsbelangen zorg voor kennisaanvulling.**
- 8. Het cluster Rechtsbelangen geeft inhoud aan en coördineert controlling.**
- 9. Ondertekening van brieven aan derden geschiedt door college/burgemeester, tenzij de bevoegdheid daartoe letterlijk is vermeld in de mandaatregeling**

Bestuurlijke reactie



Bestuursdienst

Bezoekadres
Markt 33
Ambtenaar
G.J.A. van Dorst
Telefoonnummer
14 045
Faxnummer

Rekenkamercommissie Kerkrade
t.a.v. de heer A. Rossel, voorzitter

Zaaknummer

Uw brief van
05-03-2013
Onderwerp
bestuurlijke reactie
rapport juridische
control
Bijlage(n)
-

Uw kenmerk

Ons kenmerk
1310006124

Datum
12 maart 2013
VERZ. d.d. 20-03-'13

Geachte heer Rossel,

Bij brief van 5 maart 2013 verzoekt u het college om te reageren op het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie Kerkrade inzake "Juridische Control van de gemeente Kerkrade".

In zijn algemeenheid menen wij uit het rapport te mogen afleiden dat binnen de gemeente Kerkrade de juridische control goed is weggezet. Het verheugt ons dat uit het verrichte dossier onderzoek blijkt dat er geen sprake is van omissies. Dit laat uiteraard onverlet dat er altijd verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

De bevindingen van uw commissie hebben geleid tot enkele conclusies en aanbevelingen. Met uw aanbevelingen geeft u een aanwijzing voor mogelijke verbeteringen binnen onze organisatie. Wij zullen hierna ingaan op de aanbevelingen die uw commissie heeft gedaan.

Aanbevelingen

1. *Het verdient aanbeveling de positie, taken en bevoegdheden van het cluster Rechtsbelangen zodanig vast te leggen, dat in iedere situatie duidelijk is in welke gevallen de eerstelijns juristen de tweedelijns juristen dienen in te schakelen. Daarbij dienen de kernafspraken die zijn vermeld in Bijlage 1 onder de aandacht van de ambtelijke organisatie gebracht te worden.*

Deze aanbeveling onderschrijven wij en we zullen zorgen dat de betreffende kernafspraken binnen de organisatie nogmaals onder de aandacht worden gebracht.



Postbus 600 6460 AP Kerkrade
Telefoon 045 – 567 67 67
Telefax 045 – 567 63 95

ING Bank Kerkrade 67.31.10.672
ING Betaalrekening 1031755
BNG 28.50.04.484



- Het verdient aanbeveling om in alle gevallen het AB- of ABm-formulier te hanteren, ook in die gevallen waarin de besluitvorming gemandateerd is binnen de interne organisatie.*

Het AB formulier wordt altijd gebruikt als er sprake is van besluitvorming door het college of de burgemeester.

Het gebruik van het ABm-formulier binnen de organisatie zal nogmaals tegen het licht worden gehouden. Een onverkorte toepassing op alle besluiten achten wij uit praktisch oogpunt niet toepasbaar. Zo worden bijvoorbeeld in het kader van de Wet werk en bijstand grote aantallen besluiten in mandaat genomen. Het bij al die besluiten vervaardigen van een afzonderlijk formulier wordt als onnodige ballast ervaren. Dit betekent uiteraard niet dat in gevallen waar geen ABm-formulier is bijgevoegd geen enkele toets op bevoegdheid of inhoud plaatsvindt.

- Het verdient aanbeveling om in de dossiers naast het eindproduct van het proces ook de voortgang van het proces op te nemen.*

Wij zijn van mening dat de voortgang van het proces normaliter blijkt uit de stukken die zich in het dossier bevinden.

- Het verdient aanbeveling om binnen de gehele organisatie de processen te beschrijven en in de procesbeschrijvingen een processtap aangaande juridische kwaliteit op te nemen. In deze procesbeschrijving dient tevens een beschrijving plaats te vinden van de interactie tussen de eerstelijns en tweedelijns juristen.*

Wij zien niet direct een meerwaarde in het opstellen van uitgebreide procesbeschrijvingen.

Wel zijn wij van mening dat het voordelen heeft om de binnen de organisatie werkzame juristen meer te betrekken bij de primaire producten. Op deze wijze kunnen in het voortraject risico's worden onderkend en kan er worden gestuurd op risicobeheersing.

- Het verdient aanbeveling ervoor te zorgen dat bij de aanstelling van alle medewerkers, waaronder tijdelijke medewerkers, gedetacheerden en inhuurkrachten, informatie wordt verschaft en verstrekt omtrent de wijze hoe mandatering, processen, procedures en andere vormen van juridische kwaliteitszorg binnen de organisatie zijn geregeld.*

Zoals reeds in het rapport is aangegeven wordt op regelmatige basis een cursus aangeboden aan medewerkers over hoe een en ander binnen de gemeente werkt. Daarnaast wordt iedere medewerker die bij de gemeente werkzaam is ook ingewerkt. Tijdens dit inwerken wordt eveneens aandacht besteed aan zaken als de mandaatregeling, beginselen van behoorlijk bestuur, processen enz. Wij kunnen ons derhalve vinden in de aanbeveling, met de toevoeging dat deze informatie wel degelijk al wordt verschaft.

- Het verdient aanbeveling om zorg te dragen voor traceerbaarheid en herleidbaarheid in de afhandeling van processtappen. Daarop dient een adequate toets te worden ingesteld.*



Het doel van deze aanbeveling is te kunnen bepalen wie op welk moment en in welke hoedanigheid bepaalde processtappen heeft verricht. In het gemeentelijk documentatiesysteem worden dossiers gedigitaliseerd en zijn de diverse stappen in een proces te volgen en ook de betrokken ambtenaren zijn herleidbaar. Wij zullen bekijken in hoeverre deze vastlegging in het systeem mogelijk nog aanvulling benodigt.

7. *Het verdient aanbeveling om de functie van juridisch controller in te stellen. Dat kan door aantrekking van een nieuwe functionaris danwel door een bestaande functionaris deze taak toe te bedelen met bijbehorende bevoegdheden om periodiek aan de hand van een juridisch audit-of controlplan de juridische kwaliteit van de organisatie en haar handelen te toetsen.*

De juridische control kan op verschillende manieren worden vormgegeven in een organisatie. Er zijn meer immers wegen die naar Rome leiden. Binnen de gemeente Kerkrade is de juridische controlfunctie niet in een aparte functie neergelegd. De functie is ondergebracht bij de hoofden bedrijfsbureaus. Daarnaast is het cluster rechtsbelangen op concernniveau mede verantwoordelijk voor de implementatie en ontwikkeling van juridische controlling. Zij stelt hier kaders voor op en adviseert hierover. Ook het doen van een Legal audit kan hier onderdeel van uitmaken. In de praktijk blijkt de gekozen constructie te werken, er zijn immers weinig juridische conflicten en ook uit uw rapport blijkt dat de onderzochte dossiers geen omissies vertonen. Van het instellen van een aparte functie van juridisch controller zijn wij dan ook geen voorstander. Om het in het rapport genoemde risico van een versnipperde blik op controlling te voorkomen, zijn wij wel van mening dat er in dit kader een intensivering van overleg zou moeten plaatsvinden. Er zal derhalve op korte termijn met een juridisch vakberaad worden gestart om op die manier meer interactie en afstemming mogelijk te maken.

8. *Het verdient aanbeveling om een structurele vorm van kennismangement op te zetten.*

Wij onderstrepen het belang van kennismangement en evaluatie van bepaalde dossiers. Op welke wijze wij hier een praktische toepassing aan kunnen geven zullen wij nog nader bekijken.

Bovenstaande zienswijze wensen wij te koppelen aan de eerder uitgebrachte ambtelijke zienswijze op het rapport en wij stellen met deze reactie tevens onze bestuurlijke zienswijze op het rapport "Juridische Control van de gemeente Kerkrade" vast.

Het college

J.J.M. Som

De loco-secretaris,

R.M.J.S. Stijns

Nawoord Rekenkamercommissie

Het verheugt de Rekenkamercommissie dat het college van burgemeester en wethouders voortvarend te werk is gegaan met het formuleren van haar reactie op het rapport “Juridische Control van de gemeente Kerkrade”.

Daarmee is het onderzoek thans gereed om voor te leggen aan de gemeenteraad.

Inhoudelijk heeft het college gereageerd op het rapport in die zin dat zij de aanbevelingen gedeeltelijk onderschrijft.

Concreet onderschrijft het college de aanbevelingen 1, 5, 6 en 8 en heeft zij toegezegd werk te maken van deze aanbevelingen.

Ten aanzien van aanbeveling 2 maakt de Rekenkamercommissie op dat het college deze aanbeveling in principe onderschrijft, maar zij pleit voor een pragmatische aanpak uit oogpunt van praktisch handelen.

Ten aanzien van aanbeveling 3 merkt het college op dat hetgeen aanbevolen wordt normaliter blijkt uit de stukken. De Rekenkamercommissie bestrijdt dit, aangezien uit de uitgevoerde steekproef is gebleken dat dat niet het geval is.

De aanbevelingen 4 en 7 onderschrijft het college niet om reden dat zij de meerwaarde niet ziet dan wel dat zij een andere organisatorische keuze heeft gemaakt.

De Rekenkamercommissie wil evenwel benadrukken dat deze twee aanbevelingen juist geschreven zijn om te voorkomen dat de gemeente Kerkrade op juridisch gebied onnodige risico's loopt. Daarmee heeft de Rekenkamercommissie willen aangeven dat de gemeente stappen kan inbouwen, die nu onvoldoende aanwezig zijn, om de juridische kwaliteit van haar handelen te borgen en om te voorkomen dat bepaalde juridische risico's niet of niet tijdig worden onderkend doordat zij “tussen de wal en het schip vallen”.

De Rekenkamercommissie wil er bij de gemeenteraad voor pleiten dat het beleid ten aanzien van de juridische control wordt vormgegeven met inachtneming van alle aanbevelingen. Pragmatiek of noodzakelijke organisatorische aanpassingen kunnen in de ogen van de Rekenkamercommissie geen reden zijn om die wenselijke stappen uit te voeren ter voorkoming van juridische risico's.

Literatuurlijst

Winter en Westerink – Kwaliteitszorg in de rechtspraak, ISBN/ISBN13:
9789001202866

Pro Facto - Tien jaar (Vereniging) Juridische Kwaliteitszorg – Rijksuniversiteit
Groningen

Bestuursacademie Zuid Nederland – Rapportage Legal Audit gemeente Kerkrade
– maart 2000

Dossierstudies

(voorzover nodig geanonimiseerd i.v.m. vertrouwelijkheid)

1. Dossier uitwerking Wet dwangsom
2. Dossier vaststelling aanbestedingsbeleid gemeente Kerkrade
3. Dossier van een huurovereenkomst
4. Dossier van een bezwaarschrift: (Naam) bezwaar en beroep en primair besluit
5. Dossier van een beroepschrift: (Naam) bezwaar en beroep en primair besluit
6. Dossier van een civiele procedure: (Naam) invordering dwangsommen
7. Dossier van een aanbesteding
8. Dossier primaire aanvraag WMO
9. Nota's Mandaat- en volmachtregelingen

Lijst van geïnterviewde personen

Dhr. C. Kuikman
Dhr. W. Gulpen
Mw. G. van Dorst
Dhr. R. Steijns
Dhr. M. Bakker

Dhr. B. Caris
Mw. S. Ilbrink
Dhr. H. Mertens
Dhr. P. Coorens
Dhr. W. Mulkens

Samenstelling Rekenkamercommissie

Interne leden

Dhr. A. Rossel, voorzitter

Dhr. A. von Kann

Dhr. W.J. Heijltjes

Externe leden

Dhr. drs. W.M.H. Verbeeten

Dhr. drs. J.C.M.G. van Eijs RA RC

Dhr. mr. L.M.C. Cloodt MBA