

NOTITIE JURIDISCHE KWALITEITSZORG GEMEENTE STAPHORST.
Vastgesteld door het MT d.d. 28 augustus 2013

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Inleiding
3. Juridische Kwaliteitszorg
4. Juridische Kwaliteitszorg binnen de gemeente Staphorst
5. Juridische risico's
6. Juridische kwaliteitsnormen
7. Invoering systeem van juridische kwaliteitszorg
8. Communicatie

1. Samenvatting

In deze notitie over Juridische Kwaliteitszorg (JKZ) wordt duidelijk gemaakt wat onder JKZ wordt verstaan. De notitie behandelt daarna de taken en bevoegdheden van de nauw betrokkenen bij JKZ, zoals de juristen, juridische consultants, de juridische controller, het MT, de gemeentesecretaris en het college van burgemeester en wethouders. De notitie is gebaseerd op de Legal Audit Juridische Kwaliteitszorg 2005, de ambtelijke evaluatie van deze audit in september 2012 en de rapportage Juridische Kwaliteitszorg, Knelpunten en oplossingsrichtingen van Yacht d.d. februari 2013.

De notitie maakt de plek van JKZ in de organisatie duidelijk en is de basis voor verbetering van de JKZ. Door middel van de uitvoering van een Plan van Aanpak zullen de verbeterpunten geleidelijk worden geïmplementeerd.

Hoofdstuk 2 bevat een korte inleiding. Hoofdstuk 3 beschrijft enkele begrippen, het doel en de noodzaak van JKZ. Hoofdstuk 4 gaat in op JKZ in de gemeente Staphorst. Hoofdstuk 5 heeft aandacht voor Juridische risico's en hoe daarmee om te gaan. Hoofdstuk 6 geeft weer wat er onder Juridische Kwaliteitsnormen wordt verstaan. Hoofdstuk 7 maakt duidelijk wat met een systeem van JKZ wordt bedoeld. Hoofdstuk 8 sluit af met het onderwerp communicatie.

2. Inleiding

De gemeente Staphorst heeft in 2005 een Legal Audit Juridische Kwaliteitszorg uitgevoerd. De uitkomsten zijn verwerkt in de notitie Legal Audit Juridische Kwaliteitszorg d.d. 23 juni 2005 en daarna besproken in het MT van 14 juli 2005.

Mede vanwege de reorganisatie heeft er ambtelijk in september 2012 een evaluatie c.q. update van deze Legal Audit plaatsgevonden (Deel A). Op grond van deze documenten heeft bureau Yacht in samenspraak met onze organisatie de Rapportage Juridische Kwaliteitszorg, Knelpunten en oplossingsrichtingen (Deel B) en Verbeteringen in de nieuwe organisatie (Deel C) d.d. februari 2013 opgesteld.

3. Juridische kwaliteitszorg

Voor het totaalbeeld van JKZ binnen de gemeente Staphorst wordt naar de stukken verwezen, zoals genoemd in de inleiding.

Voor het gemak worden enkele belangrijke begrippen aangehaald en voorzien van een korte toelichting.

3.1. Wat is juridische kwaliteitszorg

Juridische kwaliteitszorg (JKZ) is een begrip dat veel omvat. Een veel voorkomende definitie van JKZ is:

"het geheel van maatregelen en voorzieningen die moeten worden getroffen om de juridische kwaliteit van de gemeentelijke producten en diensten te waarborgen en waar nodig te verbeteren".

Twee elementen komen bij het uitvoeren van de juridische kwaliteitszorg terug:

1. het waarborgen of versterken van de juridische kwaliteit;
2. het bewust omgaan met juridische risico's.¹

Deze elementen kunnen weer verfijnd worden in:

1. de organisatie van de juridische functie (omvang, kennis, taken en bevoegdheden, eerste en tweede lijns juridische kwaliteitszorg)
2. de inrichting van werkprocessen (dossierbeheer, systeem van voortgangsbewaking, standaardisering van besluitvorming, procesbeschrijvingen, draaiboeken/protocollen voor complexe zaken)
3. de periodieke beoordeling van de juridische kwaliteit (juridisch control) en de juridische risico's (risicoanalyse en interne controle)

Een ander belangrijk reeds genoemd begrip is "Juridisch Control". Een veel voorkomende definitie van Juridisch Control is:

"het juridisch functioneren zichtbaar en beheersbaar maken; een continu proces van toetsing van juridisch handelen aan vooraf geformuleerde kwaliteitseisen".

Uit beide definities kan worden opgemaakt dat JKZ een veel breder begrip is dan Juridisch Control. Bij JKZ gaat het niet alleen om juridische controletaken, maar om alle verantwoordelijkheden, taken en werkzaamheden die een rol spelen bij het zorgdragen voor juridische kwaliteit. Daarbij moet dus gedacht worden aan juridische adviestaken, juridische informatieverstrekking, scholing, formatie, positionering juridische medewerkers.

3.2 Doel juridische kwaliteitszorg

Kort samengevat is het doel van JKZ als volgt:

"het afspreken van regels om een gewenste kwaliteit te bereiken en het maken van afspraken over de manier waarop dit georganiseerd wordt".

3.3. Noodzaak van juridische kwaliteitszorg

JKZ levert een bijdrage aan de bestuurlijke legitimiteit, de professionaliteit en de geloofwaardigheid van de gemeente. Vanuit deze gedachtegang betekent dit dat JKZ alle medewerkers en bestuurders van de gemeente Staphorst aangaat.

De bestuursfilosofie, de visie op de dienstverlening en het huidige organisatiemodel zijn de essentiële kaders waarbinnen JKZ een plaats inneemt.

De gemeente behoort zorg te dragen voor een transparante belangenafweging en voor inhoudelijke kwaliteit van de besluiten om de in de eerder genoemde begrippen te waarborgen.

¹ Zie Juridische kwaliteitszorg bij gemeenten, een handreiking, uitgave SGBO van de VNG 2002

4. Juridische kwaliteitszorg in de gemeente Staphorst

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de organisatie van de Juridische Kwaliteitszorg in de gemeente Staphorst.

Vrijwel alle medewerkers in onze organisatie hebben in hun werk te maken met juridische aspecten. Juridische aangelegenheden zijn dus beslist niet alleen voorbehouden aan juristen of aan de juridisch controller. Alle beschikkingen en andere besluiten van welk (gemandateerd) bevoegd gezag dan ook bevatten doorgaans juridische aspecten. Zelfs feitelijk handelen kan juridische consequenties hebben.

Het is dus van belang dat de medewerkers bekend zijn met mogelijke juridische gevolgen bij de uitoefening van hun taak en in staat zijn of worden gesteld hun taak naar behoren te verrichten.

4.2 Organisatie van de juridische functie

In onze nieuwe organisatiestructuur is het managementteam primair verantwoordelijk voor de kaderstelling van JKZ. Het vaststellen van de kwaliteitsnormen is een taak van het MT. Hiermee worden de normen geformaliseerd die gelden voor de organisatie.

De afdelingsmanagers zijn primair verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de producten en diensten die worden geleverd door de door hen geleide afdeling. Door middel van audits wordt deze kwaliteit beoordeeld.

Binnen de afdeling Bestuur- en Managementondersteuning, team Advies en Control is formatie voor juridisch consulentchap en voor Juridisch Control.

De rapportage JKZ, deel B, Knelpunten en oplossingsrichtingen, van Yacht vermeldt een top 10 van knelpunten, onderverdeeld naar algemeen, primaire taken (1^{ste} Lijn), juridische adviestaken (2^{de} lijn) en juridische controletaken (3^{de} lijn).

De rapportage JKZ, deel C, Verbeteringen in de nieuwe organisatie, van Yacht verwoordt de verbetervoorstellen binnen de organisatie van de gemeente Staphorst op het gebied van JKZ.

In bijlage 1 bij deze notitie is een Plan van Aanpak bijgevoegd op basis waarvan zal worden gewerkt om de verbetervoorstellen uit te voeren.

4.3 Rechtsbescherming

De secretaris van de commissie bezwaarschriften zorgt voor de coördinatie en voortgang van de behandeling van de bezwaarschriften door de commissie bezwaarschriften. De commissie bezwaarschriften behandelt, indien nodig, alle ingekomen bezwaarschriften met uitzondering van de bezwaarschriften tegen besluiten op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de Wet waardering onroerende zaken en in zaken betreffende functiewaardering.

De secretaris handelt daarbij conform het gestelde in de Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Staphorst. De verslagen van de hoorzittingen en de adviezen van de commissie bezwaarschriften worden verzorgd door het Bezwarenkantoor voor gemeenten te Doetinchem. De functie van secretaris van de commissie bezwaarschriften is ondergebracht bij de afdeling BMO, team Advies en Control.

De bezwaarschriften tegen beschikkingen op het terrein van belastingen en WOZ worden behandeld door de heffingsambtenaar.

Bij bezwaarschriften tegen functiewaarderingen wordt een externe deskundige ingeschakeld.

4.4 Interne Juridische Contactgroep

Er is een interne juridische contactgroep. Van alle drie afdelingen hebben medewerkers zitting in deze groep. De juridisch controller is voorzitter van de groep.

De groep kan worden gezien als een organisatiebreed ambtelijk platform, bedoeld voor afstemming, ontwikkeling en kennisoverdracht van zaken op het gebied van JKZ.

Van de deelnemers wordt tevens verwacht dat zij optreden als ambassadeur voor JKZ.

Van alle leden van de groep wordt een actieve rol verwacht als het gaat om signalering en verbetering van JKZ taken.

4.5 Extern Juridisch Advies

Soms is het nodig om een beroep te doen op specifieke kennis van een externe jurist of advocaat. In een civiele procedure (m.u.v. zaken die de kantonrechter behandelt) is het zelfs verplicht dat de gemeente zich laat vertegenwoordigen door een bij de rechtbank ingeschreven advocaat.

De gemeente Staphorst heeft een vast extern juridisch adviesbureau, t.w. Nysingh Advocaten en Notarissen in Zwolle. De eerste contacten met dit bureau worden gelegd en onderhouden door de juridisch controller. Daarna is er zo nodig rechtstreeks contact tussen de vakinhoudelijke ambtenaar en de jurist van Nysingh Advocaten. In specifieke gevallen kan een beroep worden gedaan op andere externe vakspecialisten.

5. Juridische risico's

In de notitie Legal Audit Juridische Kwaliteitszorg d.d. 23 juni 2005, voorzien van een reactie van het toenmalige MT d.d. 14 juli 2005 is ingegaan op dit onderwerp (zie blz. 53 van die notitie). Aanbevolen is om per afdeling een risicoanalyse van alle producten en diensten te maken. Destijds heeft het MT aangegeven een voorkeur te hebben voor een globale analyse van risicovolle producten en diensten per afdeling. Dit onderwerp heeft tot dusverre geen vervolg gekregen.

De genoemde verbeterpunten in het rapport van Yacht d.d. februari 2013 leveren allen een bijdrage aan het verhogen van de juridische kwaliteit en daarmee aan het terugdringen van juridische risico's.

Hoewel er uiteraard binnen onze organisatie veelvuldig een inschatting wordt gemaakt van de mogelijke risico's, is het beter dit meer gestructureerd te doen door een vorm van risicomanagement.

Een definitie van verantwoord risicomanagement is:

Risicomanagement is het maken van de afweging tussen de voor- en nadelen van het elimineren van risico's en het nemen van een uiteindelijke beslissing.

De te nemen stappen binnen het risicomanagementproces zijn het identificeren, evalueren en beheren van risico's. De formule risico = kans X ernst is ongetwijfeld bekend.

Er zijn meerdere methoden om dit in kaart te brengen.

In Staphorst doen zich de juridische risico's zich niet zo zeer voor bij besluiten waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Bij dergelijke besluiten worden de juridische risico's vaak wel geïdentificeerd. De juridische risico's en de daaraan verbonden financiële risico's bevinden zich meer op het terrein waarbij besluiten zijn genomen op basis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd 3.4 Awb) en vooral in de overeenkomstensfeer. Het sluiten van overeenkomsten door middel van contracten met projectontwikkelaars, ondernemers, beleggingsmaatschappijen, andere externe partijen, andere overheden kan veel grotere (onverwachte) gevolgen hebben in juridische en financiële zin.

Op dit punt, dus bij het verrichten van privaatrechtelijke handelingen door de gemeente, is risicomanagement erg belangrijk.

Ook de eventuele juridische risico's bij het verrichten van feitelijke handelingen of het maken van afspraken tijdens gesprekken, voorafgaand aan nog te nemen besluiten, moeten niet onderschat worden.

6. Juridische kwaliteitsnormen

6.1 Inleiding

Om het systeem van JKZ te waarborgen is het belangrijk dat er een kwaliteitsniveau wordt vastgesteld. De aanduiding van het kwaliteitsniveau van de gemeentelijke producten en diensten is de basis voor een goede en constante juridische kwaliteit. Het kwaliteitsniveau kan vervolgens systematisch worden verhoogd en doorontwikkeld. Hierna wordt aangegeven welk basiskwaliteitsniveau (na vaststelling daarvan) hanteert. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar de organisatie van de juridische functie, de inrichting van de werkprocessen, de organisatiebrede verordeningen en beleidsregels, het omgaan met juridische procedures bij bezwaar, beroep, klachten, schadeclaims en civiele procedures. Dit geheel van maatregelen, in samenhang gezien, biedt een bepaalde waarborg voor juridische kwaliteit. Het succes van JKZ wordt evenwel ook in belangrijke mate bepaald door de ambtenaren (en het bestuur) die hiermee werken en de manier waarop zij met elkaar omgaan.

6.2 Omschrijving van de juridische kwaliteitsnormen.

De gemeente Staphorst hanteert de volgende juridische kwaliteitsnormen.

6.2.1. De organisatie van de juridische functie

- De gemeente beschikt over voldoende juridisch geschoolde medewerkers.
- Er zijn schriftelijke afspraken over de juridische formatie in de organisatie.
- Er zijn geen indicaties dat er sprake is van een te hoge werkdruk of werkbelasting.
- Elk organisatieonderdeel beschikt over juridische expertise of kan hierover beschikken door een beroep te doen op interne of externe juridische deskundigheid.
- Er bestaan richtlijnen voor het inschakelen van juridisch advies, zowel intern als extern.
- De verdeling van taken en bevoegdheden van de verschillende juridische medewerkers is helder.
- De juridische medewerkers van de afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning, team advies en control zijn 2^{de} lijns juridische consultants.
- Eén juridische medewerker van de afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning, team advies en control is juridisch controller.
- Juridische expertise wordt op een vroegtijdig moment ingeschakeld bij juridisch risicovolle of complexe zaken.
- Binnen de gemeente is een interne juridische contactgroep.
- Er zijn mogelijkheden om juridische kennis en vaardigheden op peil te houden door middel van cursussen, kennisnetwerken en (digitale) juridische hulpmiddelen.
- Er is een inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers waarin aandacht wordt besteed aan zaken als de Algemene wet bestuursrecht, gemeentelijke verordeningen, beleid en werkprocedures van de gemeente.

6.2.2. De inrichting van werkprocessen

- Werkwijzen en besluitvormingsprocessen zijn beschreven, toegankelijk en actueel.
- Voor complexe activiteiten bestaan draaiboeken, leidraden, checklists, protocollen of richtlijnen, waarbij nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan juridische componenten en risico's.
- Medewerkers handelen conform de beschreven werkwijzen en besluitvormingsprocessen en hierop vindt controle plaats.
- Er is een geautomatiseerd systeem voor dossierbeheer.
- Mondelinge contacten, toezeggingen, afspraken en weergaven van e-mailverkeer, worden intern en extern vastgelegd in een dossier.

- De voortgang van besluitvorming wordt bewaakt door een geautomatiseerd voortgangsbewakingssysteem met behulp waarvan allerlei activiteiten, stappen en gebeurtenissen kunnen worden vastgelegd.
- Er zijn standaardformulieren voor aanvragen van vergunningen en besluiten.
- Beschikkingen worden zoveel mogelijk gestandaardiseerd.
- De (eigen) regelgeving (verordeningen en beleidsregels) is actueel en adequaat.
- De geldende regelgeving en jurisprudentie zijn feitelijk voorhanden en toegankelijk en wordt feitelijk door de medewerkers gebruikt.
- Er is een verplicht te gebruiken format voor B & W voorstellen en raadsvoorstellen, waarin een juridische paragraaf is opgenomen.

6.2.3. De toepassing van organisatiebrede regelingen en voorzieningen.

- Er is een inkoop- en (Europees) aanbestedingsbeleid.
- Voor de inkoop en inhuur van externen worden algemene voorwaarden vastgesteld.
- De uitvoering van uitbesteed werk wordt gecontroleerd.
- Het mandaatbesluit is actueel en toegankelijk vanaf de werkplek.
- Besluiten genomen op grond van mandaat worden desgevraagd ter kennis gebracht aan het MT en het college van B en W.
- Er is een centraal register van alle gemeentelijke verordeningen en beleidsregels.
- Er zijn richtlijnen voor het opstellen van gemeentelijke verordeningen.
- Er zijn richtlijnen voor het opstellen van gemeentelijk beleid.
- Er is een actuele contractenbank, waarbij sprake is van contractbeheer.
- Er is een regeling waarbij de bevoegdheden tot het sluiten van overeenkomsten zijn opgenomen.
- Er zijn schriftelijke afspraken over de onderhandelingsbevoegdheid.
- Er zijn richtlijnen voor assistentie bij gerechtelijke procedures.
- Er zijn richtlijnen voor toezicht en handhaving.
- Er is een register voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.
- Er is een signaleringssysteem voor Europese regelgeving.
- Er zijn procedures voor het omgaan met de risico's van de aansprakelijkheidsstellingen.
- Er is beleid voor de bekendmaking en publicatie van (vergunning)aanvragen en besluiten.

6.2.4 Juridische procedures.

- De secretaris van de commissie bezwaarschriften komt jaarlijks met een verslag, waarin een overzicht wordt gegeven van het aantal en de soort van de bezwaarschriften.
- De leerpunten van de door de commissie bezwaarschriften behandelde bezwaarschriften worden geïnventariseerd en het besluitvormingsproces wordt – zo nodig- verbeterd.
- Er is een overzicht van ingediende (hoger) beroepschriften.
- De leerpunten van (hoger) beroepsprocedures worden geïnventariseerd en het besluitvormingsproces wordt –zo nodig- verbeterd.
- Klachten worden centraal geregistreerd.
- De leerpunten van de klachtenprocedure worden geïnventariseerd en het besluitvormingsproces wordt –zo nodig- verbeterd.
- De heffingsambtenaar komt jaarlijks met een overzicht waarin het aantal en het soort van de bezwaarschriften wordt aangegeven.
- De leerpunten van de behandelde bezwaarschriften worden geïnventariseerd en het besluitvormingsproces wordt – zo nodig- verbeterd.
- Er is een overzicht van ingediende (hoger) beroepschriften tegen beschikkingen van de heffingsambtenaar.
- Er is een centraal overzicht van het aantal aansprakelijkheidsstellingen vanwege privaatrechtelijk, publiekrechtelijk of feitelijk handelen en het daarop genomen besluit.

- De leerpunten van de aansprakelijkheidsstellingen worden geïnventariseerd en –zo nodig- wordt het besluitvormingsproces verbeterd.
- Er is een centraal overzicht van gevoerde civiele procedures.
- De leerpunten van de civiele procedures worden geïnventariseerd en –zo nodig- wordt het besluitvormingsproces verbeterd.

7. Invoering systeem van juridische kwaliteitszorg

Het totale pakket aan werkzaamheden die er voor zorgdragen dat de kwaliteitsnormen gerealiseerd kunnen worden en gehanteerd worden, wordt ook wel het systeem van juridische kwaliteitszorg genoemd.

Het systeem wordt onderhouden door de vastgestelde normen als verplichtend op te leggen aan de organisatie en door middel van audits, monitoring, evaluaties na te gaan of met de gehanteerde normen de gewenste effecten worden bereikt.

Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de juridische controller.

Via uitvoering van een opgesteld plan van aanpak wordt toegewerkt naar een sluitend systeem.

8. Communicatie

De notitie en het plan van aanpak zijn tot stand gekomen in nauw overleg met de interne juridische contactgroep. De notitie en het plan van aanpak zijn besproken met de portefeuillehouder JKZ, burgemeester Alsema.

De notitie en het plan van aanpak worden na vaststelling door het MT op intranet geplaatst met een korte introductie. De notitie en het plan van aanpak worden ter kennisname toegestuurd aan het college.

Vastgesteld door het MT d.d. 28 augustus 2013.