

**Samenvatting adviesnotitie juridische kwaliteit
gemeente Wassenaar 2024**



1. Aanleiding

Voor u ligt een samenvatting van de adviesnotitie Juridische Kwaliteitszorg. Aanleiding voor de notitie is de motie van de gemeenteraad van Wassenaar van 20 september 2022 om te komen tot een plan van aanpak tot verbetering van de kwaliteit, rechtmatigheid en rechtsgeldigheid van raadsvoorstellen en een controle uit te voeren op ongepubliceerde aangenomen wetgeving. Met de raadsinformatiebrief van 6 april 2023 heeft het college aangegeven hoe aan de motie uitvoering wordt gegeven. Aangegeven is dat een controleplan zal worden opgesteld, dat daarbij de hoogste prioriteit zal worden gegeven aan de juiste publicatie van regelingen en dat daarnaast een breed juridisch kennisplatform wordt opgezet.

De motie is aangegrepen om de organisatie van de juridische functie en de staat van juridische kwaliteit door te lichten en daar waar nodig concrete aanbevelingen te doen. In de periode van december 2023 tot en met mei 2024 is hiertoe onderzoek uitgevoerd door het afnemen van interviews, dossieronderzoek en onderzoek van documenten. Daar waar mogelijk, zijn direct verbeteringen doorgevoerd, al dan niet naar aanleiding van het onderzoek. De tussentijdse bevindingen uit de interviews zijn gedeeld tijdens presentaties met uw college, managers en de medewerkers van Juridische Zaken en ook de input daarvan hebben wij weer meegenomen in het onderzoek en gebruikt om accenten te leggen. Doordat wij als onderzoekers tevens werkzaam waren in de interim functie van juridisch controller/senior jurist binnen de eenheid Juridische Zaken, hebben wij het juridische werkveld van Wassenaar van dichtbij meegemaakt. Dit heeft geresulteerd in veel bevindingen die te ver voeren om uitgebreid te delen binnen dit kader, reden waarom wij volstaan met een samenvatting van de bevindingen en daarnaast de aanbevelingen en doorgevoerde of door te voeren verbeteringen als bijlage bij deze notitie hebben gevoegd. De gedetailleerde adviesnotitie leent zich vooral als leidraad voor de ambtelijke organisatie en geeft input voor het juridisch kwaliteitszorgplan.

2. Scope

Bij juridische kwaliteit onderscheiden we de drie volgende elkaar aanvullende elementen¹:

- rechtmatigheid: het voldoen aan normen van geschreven en ongeschreven recht;
- bestuurlijk-organisatorische kwaliteit: normen die zien op onder meer de organisatie, expertise en doelmatige inrichting van werkprocessen;
- kwaliteit van dienstverlening: snelheid, klantgerichtheid, transparantie, etc.

Juridische kwaliteitszorg is het systeem dat ervoor zorgt dat de gemeente aan de verschillende elementen van juridische kwaliteit kan voldoen. Onder juridische kwaliteitszorg verstaan we het organisatorisch waarborgen dat de door de gemeente geleverde producten en diensten voldoen aan de eisen van het recht, de gebruiker en de omgeving. De essentie van juridische kwaliteitszorg is daarmee niet alleen de inhoud, maar juist ook de organisatorische vormgeving (kennis, bewustzijn, sturing en processen) én de cultuur die ervoor zorgen dat de juiste inhoud wordt geleverd. In het kader van kwaliteitszorg is het doelmatig om niet zozeer te analyseren in hoeverre alle

¹ Prof.dr. Wim Voermans (2006), Legal audits en quickscans bij gemeenten, rapport t.b.v. Vereniging Juridische Kwaliteitszorg

eindproducten van de organisatie voldoen aan kwaliteitseisen. Van grotere waarde is het om na te gaan in hoeverre waarborgen zijn getroffen om kwaliteit te leveren. In de notitie richten we ons op de vraag in hoeverre er adequate waarborgen binnen de organisatie getroffen zijn die het mogelijk maken om de juridische kwaliteit te bewaken. Het onderzoek bevat dan ook geen uitputtende analyse van alle mogelijke juridische risico's, hetgeen ook een onrealistische opgave zou zijn omdat risico's wijzigen met de omstandigheden.

Aan de hand van een normenkader hebben we getoetst in welke mate de juridische functie voldoet aan de gewenste kwaliteit. Het normenkader bestaat uit de volgende vier onderdelen:

1. De juridische formatie is op orde: er is voldoende personeel van voldoende kwaliteit.
2. De structuur van de juridische functie komt de juridische kwaliteit ten goede en de werkprocessen bevorderen eenheid en juistheid.
3. De juridische kwaliteitszorg is effectief ingebed binnen de organisatie, is toekomstbestendig en draagt voortdurend bij aan verbetering van juridische kwaliteit.
4. Het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen voldoet aan de geschreven en ongeschreven normen van het recht.

In de volgende paragrafen geven we een toelichting op de bevindingen en aanbevelingen die zien op de eerste drie normen. De meer juridisch inhoudelijke bevindingen en aanbevelingen die zich concreet richten op het voldoen aan (on)geschreven rechtsnormen worden gedeeld met de ambtelijke organisatie.

2.1 Juridische formatie

De afgelopen jaren zijn er veel ontwikkelingen geweest binnen de juridische formatie van de gemeente Wassenaar. Tijdens het bestaan van het ambtelijke samenwerkingsverband met de gemeente Voorschoten, de Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV), waren meer juristen decentraal gepositioneerd en was er een kleinere centraal juridische afdeling. Bij de centraal juridische afdeling waren het secretariaat van de bezwarencommissie, de openbaarmakingsverzoeken, de klachtencoördinatie, de aansprakelijkstellingen en verzekeringen belegd, evenals de algemene juridische advisering aan het college en de organisatie. De juridisch controlfunctie was gepositioneerd onder de directeur.

Sinds de ontvlechting van de WODV per 1 september 2021 zijn nagenoeg alle juristen die zijn overgegaan naar Wassenaar bij elkaar samengebracht in de eenheid Juridische Zaken en daarmee centraal gepositioneerd. Naast juridische advisering is Juridische Zaken primair verantwoordelijk voor het voeren van het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie, voeren van verweer in bezwaar en beroep, voorbereiden van besluiten op bezwaar, het nemen van handhavingsbesluiten, klachtencoördinatie, uitvoering van de Wet open overheid (Woo), behandelen van aansprakelijkstellingen, verzekeringenbeheer, bekendmakingen en juridische kwaliteitszorg. Sinds de ontvlechting is de vaste formatieve ruimte voor Juridische Zaken uitgebreid van ruim 7 fte naar 14,8 fte, om de gewenste juridische kwaliteit te kunnen leveren.

Met een omvang van 14,8 fte lijkt Juridische Zaken, afgezet tegen een benchmark met gemeenten van soortgelijke omvang, ruim voldoende formatie te hebben in kwantitatieve zin. Toch wordt er een hoge werkdruk ervaren binnen de eenheid, met name met betrekking tot omvangrijke Woo-verzoeken, bij de fysiek domeinjuristen en bij de privaatrechtjurist(en). De omvang van de formatie lijkt samen te hangen met een relatief groot takenpakket voor Juridische Zaken; bij andere kleinere gemeenten worden bijvoorbeeld het verweer in bezwaar, de afhandeling van Woo-verzoeken, de klachtcoördinatie en het verzekeringenbeheer vaak niet door juristen uitgevoerd. Bovendien worden er relatief veel Woo-verzoeken ingediend bij de gemeente Wassenaar in vergelijking met andere gemeenten van beperkte omvang en is de procesbereidheid van de inwoners van Wassenaar relatief groot. Dat maakt het vergelijken van formatieomvang tussen gemeenten ingewikkeld. Ondanks de relatief ruime formatie is niet op alle rechtsgebieden expertise aanwezig. Ten dele wordt dat ondervangen doordat die kennis aanwezig is bij andere eenheden, bijvoorbeeld privacyrecht bij de privacy officer en aanbestedingsrecht bij de inkoopadviseur. Daarnaast wordt expertise ingekocht op ingewikkelde ruimtelijke of arbeidsrechtelijke dossiers.

Soms kunnen de taken nog beter verdeeld worden over de formatie en kan er bewustere prioritering tussen taken aangebracht worden. We doen daarom aanbevelingen met het oog op verheldering van de taakverdeling binnen Juridische Zaken. Daarnaast zien een aantal van de aanbevelingen op een effectievere inzet van het juridisch personeel. In bepaalde gevallen kan het doelmatig zijn om meer werkzaamheden door ondersteunend personeel uit te laten voeren, middels accentverschuivingen in de bestaande formatie. Een andere mogelijkheid is het verschuiven van accenten in de taakverdeling tussen Juridische Zaken en de vakeenheden. Ook wordt er soms, met name buiten Juridische Zaken om, extern juridisch advies ingewonnen bij advocatenkantoren. In bepaalde gevallen kan dat doelmatig zijn, bijvoorbeeld bij specialistische vraagstukken waarover interne expertise ontbreekt.

Verder blijft het een uitdaging om voldoende gekwalificeerd vast personeel te werven en de afhankelijkheid van inhuur terug te brengen. We doen enkele aanbevelingen om nog meer mogelijkheden te verkennen en te benutten om vast juridisch personeel te behouden en te werven.

2.2 Structuur en werkwijzen

2.2.1 Positionering en tijdige betrokkenheid van de juridische functie

Doordat alle juristen binnen de organisatie bij elkaar in dezelfde eenheid zijn geplaatst, heeft een belangrijk deel van de juridische functie een duidelijke plaats in de organisatie. Daarbij moet echter wel bedacht worden dat een ander belangrijk deel van de juridische functie bij de vakeenheden berust. De vakeenheden verrichten handelingen en nemen allerlei besluiten met een juridische component. De vakeenheden sturen bijvoorbeeld ontvangstbevestigingen, bieden een hersteltermijn, verstrekken vergunningen, voorzieningen, subsidies en opdrachten of vragen om een zienswijze in het besluitvormingstraject. Het is onmogelijk dat Juridische Zaken betrokken wordt bij alle juridische handelingen die door medewerkers namens het college worden verricht; vrijwel alle handelingen hebben immers bepaalde juridische aspecten. Bij veel besluiten en handelingen van de vakeenheid wordt de eenheid Juridische Zaken dan ook niet betrokken.

Het tijdig betrekken van Juridische Zaken bij opgaven is ten eerste van belang voor het waarborgen van de rechtmatigheid van het optreden door de gemeente; maar het is ook van belang voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur. In een vroeg stadium kan een jurist immers bepaalde wenselijke opties aanreiken die nog niet in zicht waren of niet als rechtmatige mogelijkheid werden onderkend en die op een later moment niet meer mogelijk zijn.

Het is in principe aan de vakeenheid om de gevallen te onderkennen waarin de eenheid Juridische Zaken geconsulteerd dient te worden. Waar geen jurist bij betrokken wordt is het in de eerste plaats aan vakeenheden zelf om maatregelen te nemen om de basis te creëren voor invulling van de eerstelijns verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteit. Daar komt bij dat de vakeenheden nog stappen kunnen maken in het projectmatig aanvliegen van opgaven en het daarbij vroegtijdig betrekken van de jurist.

2.2.2 Zichtbaarheid, bereikbaarheid en adviesvaardigheden van Juridische Zaken

Anderzijds kan het tijdig inwinnen van juridisch advies bij opgaven worden bevorderd door verbetering van de zichtbaarheid en bereikbaarheid van Juridische Zaken. Zo kwam uit de interviews naar voren dat niet altijd voor iedereen binnen de organisatie duidelijk is wie er werken bij Juridische Zaken, welke jurist je waarvoor kunt benaderen, welke expertise er wel en niet zit bij Juridische Zaken, hoe je Juridische Zaken het best kunt benaderen, bij welke vraagstukken Juridische Zaken behulpzaam kan zijn en op welke manieren Juridische Zaken kan helpen. Verschillende van de aanbevelingen zien op het verbeteren van de zichtbaarheid en bereikbaarheid van Juridische Zaken.

Een punt van aandacht betreft de adviesvaardigheden van sommige juristen. Zo wordt soms ervaren dat de focus van de jurist te veel ligt op het toetsen van de rechtmatigheid. Sommige medewerkers van vakeenheden hebben het gevoel dat juristen te veel zeggen wat niet mogelijk is en niet benoemen wat wel mogelijk is. Tegelijkertijd hebben juristen juist een belangrijke dubbelfunctie in de zin dat ze enerzijds oplossingen moeten faciliteren en tegelijkertijd kritisch moeten zijn bij het waarborgen van de rechtmatigheid van het overheidsoptreden. Het is onze aanbeveling om de competentie adviesvaardigheid binnen de juridische functie te versterken.

2.2.3 Verdeling verantwoordelijkheden

Tijdens de looptijd van het onderzoek is al een belangrijke stap gemaakt met de verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Juridische Zaken en de vakeenheden. Om de eerstelijnsverantwoordelijkheid beter te verankeren is in de recent vastgestelde Organisatieregeling vastgelegd dat de eerstelijns verantwoordelijkheid voor de juistheid en de kwaliteit van de binnen een eenheid uitgevoerde taken, verrichte handelingen, opgestelde stukken en genomen besluiten bij de behandelend manager of medewerker(s) van de eenheid ligt. Recente verbeterlagen zijn opgenomen in de bijlage bij dit document.

2.2.4 Procesbeschrijvingen, instructies, sjablonen

Verder kan de juridische kwaliteit worden verbeterd met de inzet van meer procesbeschrijvingen, instructies, sjablonen en andere hulpmiddelen. Als medewerkers beschikken over nuttige informatie, relevante voorbeelden en goede sjablonen en duidelijke werkafspraken, is het

eenvoudiger om de vereiste juridische kwaliteit te leveren. Bij andere hulpmiddelen kan men bijvoorbeeld denken aan: juridische kennisbanken, overzichten van lopende procedures, maar bijvoorbeeld ook meer geavanceerde instrumenten zoals geautomatiseerde besluitvorming, inzet van AI, inzet van blockchain bij de verdeling van middelen, et cetera. We concluderen dat de gemeente Wassenaar weliswaar gebruik maakt van verschillende juridische instrumenten en hulpmiddelen, tegelijkertijd kan er nog veel meer gebruik van gemaakt worden en zijn de hulpmiddelen die gebruikt worden soms aan actualisatie toe. We doen dan ook aanbevelingen om de procesbeschrijvingen, instructies en sjablonen verder te ontwikkelen en de inzet van hulpmiddelen te optimaliseren.

2.2.5 Extern juridisch advies

Door de vakeenheden wordt regelmatig advies ingewonnen bij advocatenkantoren. Het gaat de afgelopen drie jaar om bedragen en aantallen oplopend tot ruim € 300.000,- verdeeld over ruim 100 declaraties per jaar. Er is weinig regie op het inwinnen van extern juridisch advies. In vrijwel alle gevallen kiest de vakeenheid zelf waar ze advies inwint en op die keuze vindt geen regie plaats. In de uitzonderingsgevallen dat de eenheid Juridische Zaken wordt geconsulteerd is dat vooral voor inhoudelijke afstemming over de vraagstelling, over het advies van het advocatenkantoor en welke eenheid de factuur gaat betalen. Meer regie op de opdrachtverstrekking aan advocatenkantoren en meer betrokkenheid hierbij van Juridische Zaken kan verschillende voordelen opleveren, zoals: efficiënte inzet van de interne juristen, beperken van de kosten van externe advocatuur, betere vraagarticulatie en in huis ontwikkelen van kennis en ervaring.

2.2.6 Archivering

Een ander belangrijk aspect van juridische kwaliteit betreft het archief. Blijkens de recent in werking getreden Organisatieregeling is datagedreven werken een van de sturingsprincipes van de gemeentelijke organisatie. Voor het kunnen baseren van keuzes op een analyse van data is een goed functionerend archief van groot belang. Het archief is bovendien een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen uitvoeren van verschillende werkprocessen. Nieuwe medewerkers krijgen een training over zaakstelsel Join bij indiensttreding. Toch blijkt dat informatie niet altijd goed, bijvoorbeeld niet-ondertekend, wordt opgeslagen in Join en dat er onterecht nog zaken openstaan. Een aanbeveling die hier betrekking op heeft is om de ondertekening van collegevoorstellen centraal te laten plaatsvinden door de college-ondersteuning of hier een duidelijke instructie voor te maken en blijvend aandacht te vragen voor de afdoening van zaken in Join.

2.2.7 Publicatie

Een specifiek aandachtspunt in de eerdergenoemde motie van de raad, betrof de publicaties van wetgeving. Het sjabloon voor de college- en raadsvoorstellen is hierop aangepast door in het kopje communicatie en participatie, ook 'bekendmaking' toe te voegen met een toelichting welke regelingen en andere besluiten moeten worden bekendgemaakt. Naast verordeningen en beleidsregels, wordt daarbij aandacht gevraagd voor mandaat- en aanwijzingsbesluiten. Tezamen met een instructie moet dit ertoe leiden dat de steller eigenstandig het besluit op juiste wijze aanlevert bij Juridische Zaken voor publicatie in plaats van dat de jurist aan de hand van de

vergaderstukken of besluitenlijsten achter de stukken aan moet en daarbij aandacht moet vragen voor ondertekening van de stukken.

2.2.8 Kwaliteit raadsvoorstellen

Ten aanzien van de rechtsgeldigheid van raadsvoorstellen is al eerder een kopje 'juridisch kader' toegevoegd in de formats. Een aanbeveling die we doen is het verder verbeteren van de college- en raadsvoorstellen; dat kan bijvoorbeeld door de vervolgstappen die nodig zijn na besluitvorming duidelijker op te nemen in het voorstel. Ook heeft er in maart weer een training voor het schrijven van college- en raadsvoorstellen plaatsgevonden ter bevordering van de kwaliteit van voorstellen. Tot slot sluit er sinds dit jaar een jurist aan bij het voorbereidend overleg op het PO die de voorstellen juridisch toetst. Voor onze verdere aanbevelingen verwijzen wij naar de bijlage.

2.3 Juridische kwaliteitszorg

Wassenaar kan profijt hebben van een duidelijke plek voor juridische kwaliteitszorg binnen de organisatie, waarin een juridisch controller, een platform juridische kwaliteit, een juridisch kwaliteitszorgplan en een juridische opleidingsstrategie belangrijke instrumenten kunnen zijn.

Na het vertrek van de vorige juridische controller en de ontvlechting van de WODV, is er een tijd lang geen juridische controller geweest onder wiens verantwoordelijkheid juridische kwaliteitszorg viel. Vanaf 1 april 2024 is deze functie weer vervuld voor 18 uur per week. Een deel van onze aanbevelingen richt zich op de vervulling van de taak van de juridisch controller. Bij juridische kwaliteit draait het zoals gezegd niet alleen om rechtmatigheid van besluiten, maar deze moet ook gericht zijn op doelmatig (samen)werken, effectieve aansturing, voldoende juridische kennis, heldere werkprocessen en de dienstverlening richting de burger. Dat zijn niet alleen voorwaarden voor het nemen van rechtmatige besluiten. Het zijn ook belangrijke voorwaarden voor het nemen van de juiste besluiten en het verrichten van de juiste handelingen, op basis van een goede belangenafweging die goed wordt gemotiveerd. Zonder de juiste randvoorwaarden is immers het risico aanwezig dat bepaalde juridische mogelijkheden en bepaalde belangen, niet worden meegewogen in het bestuurshandelen.

Juridische kwaliteitszorg vereist een systematische plaats en aanpak. Goede juridische kwaliteitszorg is cyclisch van aard: een continu proces, zonder kop en staart en met een jaarlijks juridisch kwaliteitszorgplan. Het verdient aanbeveling om met het juridisch kwaliteitszorgplan aansluiting te zoeken bij de verbijzonderde interne controle (VIC). In het juridisch kwaliteitszorgplan kan ook aandacht besteed worden aan een juridisch opleidingsstrategie, zowel voor juristen als voor overige medewerkers. De adviesnotitie juridische kwaliteit bevat concrete aanbevelingen waar een prioritering in is aangebracht, deze kan dienst doen als eerste juridisch kwaliteitszorgplan en als startdocument voor het cyclisch proces van juridische kwaliteitszorg,

Juridische kwaliteitszorg betreft de hele organisatie en is dus bij uitstek een eenheidsoverstijgende exercitie. Het is dan ook van belang dat er voldoende afstemming plaatsvindt tussen verschillende eenheden en verschillende stakeholders binnen de gemeente. Juridische kwaliteitszorg is bovendien een gezamenlijke opgave. Voor de afstemming tussen verschillende stakeholders is een bepaalde

overlegstructuur geboden. Met de term platform juridische kwaliteit doelen we op het totaal aan verschillende overleggen binnen verschillende gremia over juridische kwaliteit. Binnen het platform juridische kwaliteit kan verbinding worden gelegd tussen medewerkers, tussen eenheden en tussen inhoudelijke thema's.

2.4 Voldoet het handelen aan (on)geschreven rechtsnormen?

In het onderzoek zijn we ingegaan op publiek- en privaatrechtelijke rechtsnormen. Gekeken is onder meer naar de procedures van de Woo, bezwaar- en beroep, klachten, privacynormen, subsidieverstrekking, contractbeheer, uitvoering van sociaal domein en de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de ambtelijke notitie gaan we uitgebreider in op onze bevindingen.

Aanbevelingen die als een rode draad door deze rechtsgebieden heenlopen betreffen de samenwerking met de vakeenheden, het ontbreken van procesbeschrijvingen en werkinstructies die duidelijkheid bieden in verdeling van verantwoordelijkheden, het hanteren van sjablonen voor brieven, lering trekken uit bezwaar- en beroepsprocedures en het correct publiceren van regelingen. Wat daarbij opvalt is dat de praktijk weerbarstig kan zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit terugkerende aanbevelingen in de jaarverslagen van de bezwarencommissie over gebrekkige motivering van besluiten en vertegenwoordiging van de vakeenheid bij de hoorzitting.

3. Tot slot

In de adviesnotitie geven we tot slot een doorkijk naar de implementatie van de aanbevelingen en prioritering daarbij. In de bijlage daarbij zijn de aanbevelingen opgenomen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het natuurlijk niet mogelijk of gewenst is om alle aanbevelingen direct te implementeren. Het is aan te raden hierbij een prioritering aan te houden. Door het onderdeel te laten zijn van een cyclisch proces van juridische kwaliteitszorg raakt dit niet buiten beeld. Ten slotte merken wij op dat in het jaarplan van Juridische Zaken een aantal van de aanbevelingen al is opgenomen.