

DE JURIDISCHE KWALITEITSZORG

IN DE GEMEENTE HAAKSBERGEN:

GELUK EN WIJSHEID?

**Rekenkamercommissie Haaksbergen
Rapport nr. 12
Februari 2012**

Voorwoord

Dit rapport houdt zich bezig met de Juridische Kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen: de maatregelen en voorzieningen die moeten bewerkstelligen dat de diensten en producten van de gemeente aan juridische kwaliteitseisen voldoen. Bij juridische kwaliteitseisen moet gedacht worden aan rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid, maar ook aan effectiviteit, efficiency en bejegening.

De status van de juridische kwaliteitszorg van een gemeente is een maat voor de professionaliteit van haar bestuur en voor een al dan niet adequate dienstverlening aan de burger.

Hoe staat het met de Juridische Kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen? Doen zich problemen of knelpunten voor en zo ja, welke? Kunnen er aanbevelingen ter verbetering dan wel optimalisering van de Juridische Kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen aangedragen worden? Op al deze vragen probeert dit rapport antwoord te geven.

Niet voor niets is voor de titel "Geluk en wijsheid?" gekozen: want hoewel op het eerste gezicht de juridische kwaliteitszorg van de gemeente Haaksbergen op orde lijkt te zijn, is er bij nadere beschouwing toch de nodige reden voor zorg. De kwaliteit van producten en diensten waaraan grote juridische consequenties verbonden zouden kunnen zijn, blijkt (te) vaak het resultaat te zijn van de deskundigheid van ambtenaren op kwetsbare posities of van de ad hoc vindingrijkheid van individuele medewerkers. Soms lijkt men wel erg veel vertrouwen te hebben in de mogelijkheden om bepaalde zaken achteraf nog bij te passen of te repareren. Dat kan een professionele organisatie zich niet permitteren.

Het totstandkomen van dit rapport heeft verhoudingsgewijs langer geduurd dan voor deze rekenkamercommissie gebruikelijk is.

Naar aanleiding van het feit dat de gemeente Haaksbergen bij een aantal rechtszaken betrokken was geweest, werd juridische kwaliteitszorg al op 13 juli 2006, op verzoek van een aantal raadsleden, op de onderzoeksagenda van de rekenkamercommissie geplaatst. De raad wilde een beeld krijgen van de juridische kwaliteit van de producten en diensten van de gemeente en een beter zicht op de formatie van de juridische functie.

Het daarop volgend onderzoek van de rekenkamercommissie vond uiteindelijk in twee fases plaats: nadat na een eerste oriënterend onderzoek door dr. J.W. van Zundert in de periode 2007/2009 een aantal vragen onbeantwoord bleek, nam de rekenkamercommissie in de periode 2010/2011 zelf het vervolgonderzoek ter hand, dat zich met name concentreerde op het zoveel mogelijk concretiseren van de oorspronkelijke bevindingen.

Ook bij de uitvoering van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie weer een beroep gedaan op menig medewerker binnen de ambtelijke organisatie, waarbij het zwaartepunt met name, zoals verwacht mag worden, gelegen heeft op het team Juridische Zaken en de juridische medewerkers binnen de overige vakafdelingen.

Hoewel het onderwerp Juridische Kwaliteitszorg misschien niet het meest aansprekende is, heeft de rekenkamercommissie opnieuw en herhaaldelijk vanuit de ambtelijke organisatie alle medewerking gekregen. Daarnaast zijn ook de inspanningen van het secretariaat van de rekenkamercommissie weer onmisbaar gebleken.

<u>INHOUD:</u>	blz.
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding tot het onderzoek.	6
1.2. Doel van het onderzoek.	6
1.3. Het onderzoekskader.	6
1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen.	6
1.5. De werkwijze van het onderzoek.	7
1.6. Leeswijzer.	8
2. Conclusie en aanbevelingen	9
2.1. Algemeen beeld.	9
2.2. De juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen.	9
2.3. Algemene aanbevelingen	10
2.4. De rol van het management.	14
3. Juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen	15
3.1. Inleiding.	15
3.2. Bestuurlijke aandacht voor de juridische kwaliteitszorg.	15
3.3. Ambtelijke aandacht voor de juridische kwaliteitszorg.	16
3.4. Juridische kwaliteitszorg langs de meetlat van de 6 criteria.	17
3.4.1. Kwaliteitscriterium 1, Personeel.	17
3.4.2. Kwaliteitscriterium 2, Structuur.	23
3.4.3. Kwaliteitscriterium 3, Werkwijzen.	25
3.4.4. Kwaliteitscriterium 4, Publiekrechtelijk kader.	31
3.4.5. Kwaliteitscriterium 5, Privaatrechtelijk kader.	32
3.4.6. Kwaliteitscriterium 6, Afspraken.	33
3.5. Samenvatting.	34
4. Juridische kwaliteitszorg langs de meetlat van derden	35
4.1. Inleiding.	35
4.2. Vanuit het oogpunt van belanghebbenden.	35
4.3. Preventieve conflictoplossing.	36
4.4. De juridische kwaliteit getoetst door toezichthouders, de bezwaarschriftencommissie of bestuursrechter.	37
4.4.1 De Commissie Bezwaarschriften.	37
4.4.2 Rechtszaken.	40
4.4.3 De Klachtencommissie.	41
4.5. De juridische kwaliteit beoordeeld door (externe) deskundigen en overige betrokkenen.	41
4.5.1. De provinciale ombudsman	41
4.5.2. De staat van de gemeente	42
4.5.3 Het burgerpanel.	42
4.5.4 Imago-onderzoek.	42
4.6. Samenvatting.	42

Bijlage 1: Juridische kwaliteitszorg: rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid.	blz. 43
1.1. Wat is juridische kwaliteitszorg op gemeentelijk niveau?	43
1.2. Juridische kwaliteitszorg vanuit het gezichtspunt van de primaire belanghebbende.	43
1.3. Juridische kwaliteitszorg vanuit het gezichtspunt van de derde belanghebbende.	44
1.4. Tegenstellingen tussen primaire en derde belangen.	44
1.5. Toezichthouders, bezwaarschriftencommissie en bestuursrechter.	45
1.6. Juridische audits en scans.	45
1.7. Juridisering.	45
1.8. Samenvatting.	46
Bijlage 2: Aandachtsgebieden voor Juridische Kwaliteitszorg.	47
2.1. Organisatorische voorzieningen.	47
2.2. Education permanente.	47
2.3. Juridisch risicomanagement.	48
2.4. Specifieke aandachtsgebieden voor juridische kwaliteitszorg.	48
2.4.1. Contracten.	48
2.4.2. Mandaat en delegatie.	49
2.4.3. Informatieverstrekking en toezeggingen.	49
2.4.4. Totstandkoming van besluiten.	49
2.4.5. Beslistermijnen.	50
2.4.6. Internationale regelgeving.	50
2.4.7. Planschade en planschaderisico-management.	50
2.4.8. Toezicht en handhaving.	51
2.4.9. Bouw- of omgevingsvergunning.	51
2.5. Samenvatting.	51
Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen.	
Bijlage 4: Geraadpleegde documenten.	

Hoofdstuk 1 **Inleiding**

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Elke gemeente dient er voor te zorgen dat haar diensten en producten aan juridische kwaliteitseisen voldoen. De maatregelen en voorzieningen die dat moeten bewerkstelligen vormen de juridische kwaliteitszorg. Het gaat daarbij om rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid, maar ook om effectiviteit, efficiency en bejegening. Juridische kwaliteitszorg is uiteindelijk gericht op een professioneel bestuur en een adequate dienstverlening aan de burger.

Door de toenemende juridisering van de samenleving wordt het op peil brengen, houden en bewaken van juridische kwaliteitszorg een steeds belangrijker taak. Dat moet niet alleen gebeuren vanuit de eisen die de rechtsstaat stelt maar ook vanuit een praktische invalshoek: een organisatie die niet of onvoldoende aandacht besteedt aan haar eigen juridisch en feitelijk functioneren kan gemakkelijk in de gevarezone van de risicoaansprakelijkheid terechtkomen (Vogel, 2009).

Maar hoewel juridische en financiële aansprakelijkheid moeten worden voorkomen of beperkt, mag dit niet leiden tot vooral risicomijdend gedrag of terughoudendheid als het gaat om de interpretatie en de toepassing van bevoegdheden. Dat zou onnodige bureaucratie en een lage output tot gevolg kunnen hebben. Het dienstverlenende aspect speelt zwaar mee: de burger mag van de gemeente een zekere productkwaliteit verwachten en een zo goed mogelijke service. Daarnaast wordt vanuit de samenleving steeds meer van een gemeente verwacht dat zij zich rechtmatig opstelt. Burgers en bedrijven willen dat zij rechtvaardig en rechtmatig worden behandeld als het gaat om gemeentelijke regelingen, vergunningen, overheidscontrole en toezicht, belastingen, subsidies of andere besluiten.

De laatste jaren blijkt landelijk dat de verankering van juridische elementen binnen gemeentelijke organisaties vaak ontbreekt of onvoldoende is. Daardoor ontstaat een kwetsbaarheid die om maatschappelijke, democratische, beleidsmatige en bedrijfsmatige redenen zoveel mogelijk vermeden zou moeten worden (Vogel, 2009).

Nadat de gemeente Haaksbergen bij een aantal rechtszaken betrokken was geweest, wilde de Raad een beeld krijgen van de juridische kwaliteit van haar producten en diensten en een beter zicht op de formatie van de juridische functie. Daarom werd juridische kwaliteitszorg op 13 juli 2006, op verzoek van een aantal raadsleden, op de onderzoeksagenda van de rekenkamercommissie geplaatst.

Omdat de rekenkamercommissie volgens artikel 182 van de Gemeentewet als taak heeft de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur te onderzoeken, heeft zij desgevraagd in 2009 en 2010 onderzoek gedaan naar de Juridische Kwaliteitszorg in gemeente Haaksbergen.

1.2. Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de kwaliteit van de juridische producten en diensten van de gemeente Haaksbergen. De mogelijke juridische risico's die de gemeente loopt worden geïnventariseerd en de manier waarop door de organisatie met deze risico's wordt omgegaan. Het onderzoek gaat met name in op de manier waarop de juridische kwaliteitszorg is georganiseerd en wat het resultaat daarvan is. Het rapport bevat aanbevelingen voor vervolgstappen ter verbetering van de juridische kwaliteit van de organisatie en haar producten en diensten.

1.3. Het onderzoekskader

Het onderzoek kent een meer algemeen, theoretisch deel en een deel waarin de 'meting' van de concrete, actuele juridische kwaliteitszorg plaatsvindt. De visie op de algemene, theoretische juridische kwaliteitszorg is met name ontleend aan de literatuur en de kennis van deskundigen. Dit deel is als eerste uitgevoerd.

De meting van de juridische kwaliteitszorg is gebaseerd op het zogenaamde 'Groningse model'. In 1993 startte de gemeente Groningen met de introductie van juridische kwaliteitszorg en ontwikkelde daarvoor een meetmodel. Dat meetmodel is, al dan niet in eigen bewoordingen, door veel decentrale overheidsorganisaties overgenomen en heeft inmiddels zijn waarde bewezen.

Indien een organisatie het juridische kwaliteitssysteem zodanig heeft vormgegeven dat aan alle criteria tegemoet wordt gekomen, kan van optimale juridische kwaliteitszorg worden gesproken.

Het Groningse model onderscheidt zes kwaliteitscriteria:

1. **Personeel:** het juridisch handelen van een gemeente wordt uitgevoerd door voldoende en kwalitatief goed opgeleid personeel.
2. **Structuur:** de organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen antwoord verkregen kan worden.
3. **Werkwijze:** werkwijzen en besluitvormingsprocessen met een juridische risicocomponent zijn binnen de organisatie geformaliseerd en gestandaardiseerd: taken worden onafhankelijk van personen vooraf goed vastgelegd.
4. **Publiekrechtelijk kader (o.a. verordeningen, mandaat):** ten aanzien van het publiekrechtelijk handelen geldt dat het binnen de daarvoor gestelde regels plaatsvindt.
5. **Privaatrechtelijk kader (o.a. inkoop en aanbestedingen):** ten aanzien van het privaatrechtelijk handelen geldt dat het binnen de daarvoor gestelde regels plaatsvindt.
6. **Afspraken:** bepaalde afspraken met zowel derden als individuele medewerkers worden adequaat vastgelegd en gearhiveerd.

1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich enerzijds op de vraag in hoeverre er binnen de gemeentelijke organisatie in adequate randvoorwaarden wordt voorzien die het mogelijk maken om de juridische kwaliteit te bewaken. Anderzijds is ook gekeken naar de kwaliteit van de eindproducten van de gemeente. Dat gebeurt door zowel het verkennen van het probleem in algemene, theoretische zin als de concrete situatie anno 2010/2011 in Haaksbergen. Dat leidt tot vier onderzoeksvragen.

1. **Wat is juridische kwaliteitszorg op gemeentelijk niveau?**
2. **Welke problemen en knelpunten doen zich in het algemeen voor en welke oplossingen zijn er om juridische kwaliteitszorg in het algemeen te optimaliseren?**
3. **Kunnen er knelpunten en/of tekortkomingen in de juridische kwaliteitszorg van de gemeente Haaksbergen worden gesignaleerd, en zo ja, welke?**

Met als subvragen ontleend aan het 'Groningse model':

- 3.1. **Personeel:** Wordt het juridisch handelen van gemeente Haaksbergen uitgevoerd door voldoende en kwalitatief goed opgeleid personeel?
- 3.2. **Structuur:** Kent de organisatie een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen antwoord verkregen kan worden?
- 3.3. **Werkwijze:** Zijn de werkwijzen en besluitvormingsprocessen met een risicocomponent zijn binnen de organisatie gestandaardiseerd?
- 3.4. **Publiekrechtelijk kader:** Vindt het publiekrechtelijk handelen binnen de daarvoor gestelde regels plaats?
- 3.5. **Privaatrechtelijk kader:** Vindt het privaatrechtelijk handelen binnen de daarvoor gestelde regels plaats?
- 3.6. **Afspraken:** Worden bepaalde afspraken met zowel derden als individuele medewerkers adequaat vastgelegd en gearhiveerd?

4. **Welke oplossingen ter verbetering dan wel optimalisering van de juridische kwaliteitszorg van de gemeente Haaksbergen kunnen worden aangedragen?**

1.5. De werkwijze van het onderzoek

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd.

Fase 1: algemene oriëntatie en eerste concrete cijfers; periode 2007/2009.

Dr. J.W. van Zundert is als externe deskundige verzocht de relevante literatuur te bestuderen en op enkele punten de concrete situatie in de gemeente Haaksbergen vast te leggen. Hij sprak, op basis van een vooraf voorgelegd gespreksprogramma, met ambtelijk betrokkenen, met medewerkers van de VNG en met medewerkers van de universiteiten van Leiden en Twente over de probleemstelling van het onderzoek, over problemen die kunnen worden gesignaleerd met betrekking tot juridische kwaliteitszorg en over eventuele oplossingsrichtingen. Hij verzamelde bij de afdeling Juridische Zaken cijfermateriaal. De heer Van Zundert rapporteerde rechtstreeks aan de rekenkamercommissie. Zijn rapport is in Bijlage 1 en Bijlage 2 verwerkt. Van de bevindingen van de heer Van Zundert wordt in dit eindrapport, vooral in de Hoofdstukken 3 en 4, veelvuldig gebruik gemaakt. De reactie van het team Juridische Zaken op het rapport van de heer van Zundert (januari 2010) werd in deze hoofdstukken verwerkt.

Hoewel dit deel van het onderzoek al in 2009 heeft plaatsgevonden, bieden de bevindingen uit die periode desondanks aanknopingspunten voor knelpunten die momenteel nog bestaan.

Fase 2: uitgebreider onderzoek naar de concrete situatie; periode 2010/2011.

Om tot een empirische toetsing van het meer theoretische rapport van de heer van Zundert te komen werd vervolgens in de periode 2010/2011 een uitgebreider onderzoek gedaan naar de concrete situatie in Haaksbergen.

De rekenkamercommissie ontving van het team Juridische Zaken van de gemeente Haaksbergen de gevraagde gedetailleerde cijfers, ook beantwoordde het team Juridische Zaken een uitgebreide schriftelijke vragenlijst en lichtte die mondeling toe. De afdelingen ROMB, OW, P&O, Inkoop en Financiën beantwoordden een verkorte versie van bovengenoemde vragenlijst. Daarnaast werden gesprekken gevoerd met de wethouder Ruimte en met vertegenwoordigers van het cluster Ruimte, het cluster Samenleving en de afdeling Juridische Zaken.

De gespreksverslagen zijn een registratie van wat door de gesprekspartners over een bepaald onderwerp gemeld werd als mening of opvatting. In de dataverzameling werd onderscheid gemaakt tussen feiten, die getoetst moeten worden, en opvattingen waarvoor dat niet geval is.

Alle interne informatie vormt de basis voor de antwoorden op de derde onderzoeksvraag.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport bevat geen uitputtende analyses van alle mogelijke juridische risico's en van het aangeleverde cijfermateriaal. Inzichtelijkheid, bruikbaarheid en leesbaarheid voor alle belanghebbenden stond bij de samenstelling van het rapport voorop.

Hoofdstuk 1 bevat de inleiding met de noodzakelijke informatie over het onderzoek. In Hoofdstuk 2 volgen, als antwoord op de vierde onderzoeksvraag, de conclusies met de daaraan gekoppelde aanbevelingen. Hoofdstuk 3 gaat over de huidige, concrete juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen. Hierin wordt het eerste deel van de derde onderzoeksvraag beantwoord. Het antwoord op het tweede deel van de derde onderzoeksvraag is te lezen in Hoofdstuk 4. Omdat de eerste twee onderzoeksvragen vooral de algemene, theoretische onderwerpen bevatten is er, omwille van de leesbaarheid, voor gekozen de uitwerking en de beantwoording door de heer Van Zundert, her en der aangevuld door de rekenkamercommissie, op te nemen in de Bijlagen 1 en 2. Bijlage 3 geeft de lijst met de geïnterviewde personen. Bijlage 4 tenslotte verantwoordt de geraadpleegde literatuur en documenten.

Hoofdstuk 2: Conclusies en aanbevelingen

2.1. Algemeen beeld

Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen lijkt in eerste instantie dat de organisatie van de gemeente Haaksbergen ten aanzien van een aantal aspecten op het gebied van juridische kwaliteitszorg aanvaardbaar op orde is. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van veel eindproducten. Maar bij nader inzien is er toch ook reden voor enige zorg.

In de aanbevelingen ligt het accent uiteindelijk echter meer op kwaliteitsverbetering dan op zorg over de juridische kwaliteit.

2.2. De juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen

De derde onderzoeksvraag gaat over de concrete juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen. Geconstateerd wordt:

binnen de ambtelijke organisatie bestaat geen consensus over de aard en omvang van de juridische risico's waaraan de gemeente Haaksbergen blootstaat, of over de oorzaken en mogelijke aanpak daarvan. De juridische risico's die de gemeente loopt zijn niet altijd in beeld. Er is in onvoldoende mate sprake van de voor kwaliteitszorg noodzakelijke systematische beheersing. Een aantal van de producten en diensten van gemeente Haaksbergen, die juridisch van aard zijn of waaraan juridische aspecten verbonden zijn, is nog niet voldoende ingebed in een vorm van (juridisch) kwaliteitsbeheer.

Er blijken desondanks geen grote problemen te zijn met de kwaliteit van de geleverde diensten en producten zelf:

- van jaar tot jaar worden gemiddeld minder bezwaarschriften ingediend;
- het percentage door de rechter gegrond verklaarde bezwaren blijft stabiel;
- er worden weinig civielrechtelijke procedures gevoerd;
- de provinciale Ombudsman hoeft geen nader onderzoek naar de gemeente Haaksbergen te doen;
- de Klachtencommissie ontvangt weinig klachten.

Hoewel daaruit geconcludeerd zou mogen worden dat de organisatie van de gemeente Haaksbergen ten aanzien van een aantal aspecten op het gebied van juridische kwaliteitszorg aanvaardbaar op orde is, is er toch reden voor zorg: vaak lijkt de kwaliteit van producten en diensten waaraan grote juridische consequenties verbonden zouden kunnen zijn, teveel aan de deskundigheid en ad hoc vindingrijkheid van individuele medewerkers te moeten worden toegeschreven, ook lijkt men soms teveel te vertrouwen op de mogelijkheden om achteraf bepaalde zaken nog bij te passen of te repareren.

Dat kan een professionele organisatie zich niet permitteren. Recente ontwikkelingen, zowel ict-matig als binnen het juridische vakgebied, zullen op termijn tot problemen leiden. Binnen de ambtelijke organisatie dient het juridisch kwaliteitsbeheer meer dan tot nu toe systematisch plaats te vinden en met regelmaat geëvalueerd te worden. Daar waar kwaliteit momenteel toch nog te vaak ad hoc gerealiseerd lijkt te worden, zou dat veel meer het resultaat van een gestructureerde aanpak moeten zijn.

Deze constatering leidt tot een aantal aanbevelingen, die zo concreet mogelijk gemaakt zijn om hun praktische bruikbaarheid voor de ambtelijke organisatie te vergroten.

Wanneer de aanbevelingen onderschreven en opgepakt worden, kan dit het begin vormen van een proces waarin de borging van juridische kwaliteit daadwerkelijk onderdeel wordt van de beheermiddelen, waarvoor ook een integraal manager binnen de organisatie verantwoordelijk zou moeten zijn.

2.3. Algemene aanbevelingen

De eerste set bevat aanbevelingen over de juridische kwaliteitszorg in het algemeen.

1. De juridische adviesfunctie op cluster- en teamniveau zou beter moeten worden afgestemd en ingebed in de organisatiebrede juridische functie.

Toelichting:

Er is zeker juridische kennis binnen de gemeente aanwezig. Deze beperkt zich echter meestal tot het eigen vakgebied. De juridische aspecten en risico's worden nog niet volgens een voor de gehele organisatie gestandaardiseerde procedure bij het tot stand komen van diensten en producten betrokken. Dat is van invloed op de beheersing van de juridische risico's en de juridische kwaliteit van de geleverde diensten en producten.

2. Het borgen van de juridische kwaliteit van specifieke diensten en producten dient op centraal niveau plaats te vinden. Voor die producten en diensten dient een centrale juridische toets in de organisatie te worden ingevoerd, vergelijkbaar met de centrale financiële toets.

Toelichting: de aard van de producten en diensten van de verschillende clusters verdraagt zich niet altijd met standaardprocedures. De optimale verhouding tussen standaardprocedures en maatwerk verschilt, waarbij de kwaliteit juist vaak in dat maatwerk zit. Per cluster dient bepaald te worden voor welke producten en diensten de juridische risico's echter van dien aard zijn dat een centrale juridische toets noodzakelijk is.

3. Het juridisch bewustzijn en de juridische kennis binnen de vakafdelingen dient periodiek geëvalueerd en bijgesteld te worden. Het daaraan gerelateerde opleidingsniveau dient gestructureerd op peil gehouden te worden. Persoonlijke opleidingsplannen zouden er mede toe moeten dienen geconstateerde hiaten binnen de organisatie gericht te verminderen.

4. Een aantal procesverbeteringen zou moeten worden doorgevoerd, zoals het opstellen én gebruiken van checklists, het maken én nakomen van afspraken over juridische controleprocedures, het daadwerkelijk invullen van bepaalde functies en het formaliseren en standaardiseren van bepaalde processen.

5. Er zou op juridisch gebied (nog meer) regionaal samengewerkt moeten worden, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van opleidingsprogramma's, het ontwikkelen van protocollen en checklists en het uitvoeren van juridische audits.

Toelichting: van een organisatie van beperkte omvang mag niet verwacht worden dat alle juridische competenties intern aanwezig zijn, met name wanneer het om zeer specifieke deskundigheid gaat die weinig frequent van belang blijkt. Het delen van kennis en deskundigheid op regionaal niveau kan een oplossing bieden. Hiaten binnen de eigen organisatie kunnen zo afgedekt worden en de kosten voor de inhuur van noodzakelijke specifieke deskundigheid kunnen gedeeld worden. Hetzelfde geldt voor het organiseren van interne opleidingen of het uitvoeren van audits.

De zes kwaliteitscriteria in het 'Groningse model' vormen samen het meetinstrument waarmee de stand van zaken in Haaksbergen ten aanzien van juridische kwaliteitszorg geïnventariseerd wordt.

Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de resultaten.

Score Juridische Kwaliteitszorg Haaksbergen 2011			Score
Score op vijfpuntschaal --= zeer matig; -= matig; -/+ = redelijk; + = goed; ++ = zeer goed			
A	De bestuurlijke aandacht voor juridische kwaliteitszorg in Haaksbergen.		
	A1	Vermindering administratieve lasten met 25%	?
	A2	Regelgeving	?
	A3	Dienstverlening en informatievoorziening	+
B	De ambtelijke aandacht voor juridische kwaliteitszorg in Haaksbergen.		
	B1	Systematisch juridisch kwaliteitsbeheer	--
	B2	Juridische kwaliteitszorg frequent agendapunt in managementteamoverleg	--
	B3	Overzicht van lopende rechtszaken en mogelijke consequenties	--
	B4	Overzicht van knelpunten m.b.t. juridische deskundigheid onder personeel	-/+
	B5	Initiëren en evalueren regelmatige juridische audits	--
C	De gemeente Haaksbergen langs de meetlat van de zes kwaliteitscriteria		
	C1	Personeel	
	C11	Voldoende medewerkers	+
	C12	Voldoende opleiding	-/+
	C13	Opleiding	-/+
	C14	(Bij-)Scholing	-
	C2	Structuur	
	C21	Taakverdeling Juridische Zaken – Clusters	-/+
	C22	Inbedding juridische medewerkers in organisatie	+
	C23	Afstemming juridische adviesfunctie Organisatie – Clusters	-
	C24	Structureel juridisch overleg JuZa – Clusters	-
	C3	Werkwijze	
	C31	Protocol voor onderlinge raadpleging JuZa – Clusters	-
	C32	Gebruik van protocollen, checklists	-/+
	C33	Verplichte juridische eindcontrole bij specifieke producten	-
	C34	Regelmatige juridische audits / kwaliteitscontrole	-
	C35	Gebruik ICT / Decos	-/+
	C36	Structurele regionale samenwerking	-
	C4	Publiekrechtelijk kader	
	C41	Mandaat en delegatie	+
	C42	Beschikkingen	+
	C43	Beslistermijnen	-/+
	C44	Bouw- of omgevingsvergunning	+
	C45	Internationale regelgeving	-
	C46	Toezicht en handhaving	-/+
	C5	Privaatrechtelijk kader	
	C51	Contracten	-/+

	C52	Inkoop en aanbesteden	-/+
	C6	Afspraken	
	C61	Informatieverstrekking en toezeggingen	--
D	Juridische kwaliteitszorg langs de meetlat van derden		
	D1	Vanuit belanghebbenden	+
	D2	Preventieve conflictoplossing	+
	D3	Commissie Bezwaarschriften	+
	D4	Rechtszaken	-/+
	D5	Klachtencommissie	+
	D6	Burgerpanel	+
	D7	Imago-onderzoek	+

De juridische kwaliteitszorg in Haaksbergen moet systematischer worden geborgd. Daartoe volgen specifieke aanbevelingen analoog aan de zes kwaliteitscriteria in het 'Groningse model' (de subvragen 3.1/3.6). Ze zijn voorzien van een beschrijving van het huidige risico voor de gemeente Haaksbergen als de huidige situatie gehandhaafd blijft.

Nr.	Aanbeveling	Beschrijving huidig risico
1	Kwaliteitscriterium Personeel	
1.1	Evalueer periodiek of de bestaande juridische capaciteit berekend is op en toereikend is voor de taken nu en in de nabije toekomst.	Gebrek aan juridische deskundigheid verhoogt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.
1.2	Voer structureel voor relevante nieuwe medewerkers een introductie-programma in met daarin opgenomen juridische modules die afgestemd zijn op het niveau en de werkzaamheden van de medewerkers.	Het ingangsniveau van de juridische kennis en vaardigheden van medewerkers is niet altijd bekend, niet altijd toereikend en kan sterk wisselen: daardoor wordt onbewust een juridisch risico gelopen.
1.3	Gebruik persoonlijke opleidingsplannen mede om juridische kennis en juridische vaardigheden binnen de organisatie op peil te houden en hiaten af te dekken. Verruim de daarvoor beschikbare budgetten.	Gebrek aan juridische deskundigheid verhoogt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.
2	Kwaliteitscriterium Structuur	
2.1	Inventariseer de juridisch "kwetsbare" posities binnen de organisatie (de z.g. kritische resources) en zorg voor voldoende back-up.	Het (tijdelijk) niet kunnen beschikken over cruciale juridische deskundigheid verhoogt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.
2.2	Organiseer een regelmatig juridisch vakoverleg met relevante juridische medewerkers. Dit kan ook regionaal.	Het delen van kennis en ervaring bespaart tijd en vermindert de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.

2.3	Bepaal duidelijke afkapmomenten bij (infrastructurele) projecten met grote financiële en/of juridische consequenties voor de gemeente.	Duidelijk omschreven toetsmomenten met relevante criteria verbeteren de kwaliteit van besluitvorming en het vermogen om bepaalde projecten tijdig te beëindigen.
2.4	Stel bij (infrastructurele) projecten met grote financiële en/of juridische consequenties voor de gemeente duidelijke eisen aan de juridische kwaliteit van de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen.	Gebrek aan juridische deskundigheid verhoogt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijk zeer omvangrijke claims.
3	Kwaliteitscriterium Werkwijze	
3.1	Standaardiseer de aandacht voor juridische risico's in de routinematige werk- en besluitvormingsprocessen van alle afdelingen o.a. door meer modellen, protocollen en checklists te gebruiken. Voer regelmatige juridische audits uit.	Gestandaardiseerde toetsing en controle op juridische aspecten verlaagt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en claims. Regelmatige toetsing stimuleert het borgen en verbeteren van kwaliteit.
3.2	Toets besluiten en adviezen die naar B&W en raad gaan met grote financiële en/of juridische consequenties meer integraal-juridisch.	Gestandaardiseerde toetsing en controle op juridische aspecten verlaagt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en claims.
3.3	Stimuleer een actieve houding in het vroegtijdig signaleren van juridische risico's.	Voorkomen is beter dan genezen. Vroegtijdig signaleren werkt kostenbesparend.
3.4	Maak meer gebruik van Decos (digitaal gemeentelijk informatie- en documentbeheerssysteem) b.v. voor het bewaken van beslistermijnen of voor informatieve aanvraag-formulieren	ICT ondersteunt het gestandaardiseerd toetsen en controleren op juridische aspecten en verlaagt zo de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en claims.
3.5	Werk (nog) meer regionaal samen op specifieke juridische gebieden, b.v. bij het uitvoeren van juridische audits of het opzetten van interne opleidings-programma's.	Gedeeld leed is half leed ten aanzien van kosten en capaciteit. Het delen van kennis en ervaring bespaart tijd en vermindert de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.
3.6	Organiseer de centrale registratie van (civiele) zaken waarbij de gemeente Haaksbergen partij is.	Centrale registratie verlaagt de kans op fouten en herstelwerkzaamheden, en is een middel voor kwaliteitsverbetering.
4	Kwaliteitscriterium Publiekrechtelijk kader	
4.1	Verkort de afdoeningstermijn van bezwaarschriften door de gemeentelijke commissie bezwaarschriften.	Het optimaliseren van de afhandeling van bezwaarschriften verbetert de dienstverlening en voorkomt schade door overschrijding van termijnen.
4.2	Verbeter de juridische kwaliteitszorg ter zake van de sociale zorg (Wmo) en in de sector van het personeelsbeleid.	Kennis ontbreekt in een aantal gevallen. Daardoor wordt onbewust een juridisch risico gelopen.

4.3	Voer de Nota Inkoop en Aanbesteding uit: benoem een coördinator Europese regelgeving.	Gebrek aan specifieke juridische deskundigheid verhoogt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.
4.4	Organiseer het planschaderisico-management.	Planschaderisicomangement verlaagt de kans op fouten en herstelwerkzaamheden, en is een middel voor kwaliteitsverbetering.
5	Kwaliteitscriterium Privaatrechtelijk kader	
5.1	Maak een vaste procedure voor het opstellen van contracten waarbij op relevante juridische kennis getoetst wordt en op valkuilen gescreend.	Gestandaardiseerde toetsing en controle op juridische aspecten verlaagt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en claims.
5.2	Verbeter de controle op verplichte processtappen bij het tot stand komen van besluiten en contracten. Werk meer met protocollen voor contracten, aansprakelijkheidsclaims en centrale inkoop.	Gestandaardiseerde toetsing en controle op juridische aspecten verlaagt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en claims.
5.3	Voor de Nota Inkoop en Aanbesteding uit: benoem een inkoopcoördinator.	Gebrek aan specifieke juridische deskundigheid verhoogt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.
6	Kwaliteitscriterium Afspraken	
6.1	Maak meer gebruik van disclaimers.	Gestandaardiseerde informatie verlaagt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en claims.

2.4. De rol van het management

In een professionele overheidsorganisatie behoort de juridische kwaliteitszorg systematisch te worden gewaarborgd, zowel voor de uitvoering van de wettelijke taken als voor de contracten die worden gesloten. Wil er voldoende aandacht aan juridische kwaliteitszorg besteed worden dan is draagvlak binnen de organisatie essentieel: het belang ervan dient door de B&W en de clustermanagers uitgedragen te worden. Dat betekent dat de juridische functie in de eerste plaats op de verschillende afdelingen goed moet zijn ingevuld en ingebed als vast onderdeel van de bedrijfsvoering. Door het systematisch verbeteren en borgen van de juridische functie binnen de afdelingen worden de risico's voor de gehele organisatie beter in beeld gebracht en kunnen zij beheersbaar gemaakt worden en geleidelijk verminderd. Juridische kwaliteitszorg moet deel gaan uitmaken van de planning- en control cyclus van de organisatie.

Hoofdstuk 3 Juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen

3.1. Inleiding

De derde onderzoeksvraag betreft de eventuele knelpunten en/of tekortkomingen in de juridische kwaliteitszorg van de gemeente Haaksbergen. Kunnen knelpunten en/of tekortkomingen worden gesignaleerd, en zo ja, welke? In het onderzoek is zowel aandacht (bestuurlijk én ambtelijk) besteed aan de juridische kwaliteitszorg als aan de mate waarin wordt voldaan aan de zes kwaliteitscriteria in het Groningse model. De resultaten worden als volgt gerapporteerd:

- de bestuurlijke aandacht voor juridische kwaliteitszorg in Haaksbergen (3.2)
- de ambtelijke aandacht voor juridische kwaliteitszorg in Haaksbergen (3.3.)
- de gemeente Haaksbergen langs de meetlat van de zes kwaliteitscriteria (3.4).

Het vierde en tevens laatste onderdeel van de derde onderzoeksvraag, de concrete juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen langs de meetlat van derden, komt in Hoofdstuk 4 aan bod.

Daar waar de bevindingen stelen op de inbreng van de heer Van Zundert, is dit afzonderlijk vermeld in Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4. Waar dit niet aan de orde is, komen de bevindingen uit het onderzoek verricht door de rekenkamercommissie. De bron staat daarbij doorgaans aangegeven.

3.2. De bestuurlijke aandacht voor de juridische kwaliteitszorg

Er zijn geen documenten waarin het bestuur zijn aandacht voor juridische kwaliteitszorg verwoordt. Van bestuurlijke aandacht voor juridische kwaliteitszorg lijkt hooguit alleen indirect sprake te zijn geweest. Zo hebben B&W in februari 2007 het Raamplan Administratieve lastenverlichting en verbetering dienstverlening vastgesteld, met een drietal doelstellingen:

- vermindering van de administratieve lasten (en regels) voor burgers en bedrijven per 2010 met 25%;
- heldere, sobere, doeltreffende, doelmatige regelgeving, die goed naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is, en
- het verbeteren van de dienstverlening en de informatievoorziening aan burgers en bedrijven. Onder dit laatste punt, het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven, zou ook aandacht voor de kwaliteit van juridische diensten en producten ondergebracht kunnen worden, maar dit wordt zeker niet expliciet zo vermeld.

De bovengenoemde doelstellingen zijn door de daartoe ingestelde projectgroep 'Goed geregeld' naar de volgende middelen vertaald:

1. Vereenvoudiging van (externe) regelgeving en plaatsing ervan op het internet. De gemeente Haaksbergen heeft zich aangemeld als pioniergemeente voor minder regels, meer service. Externe regelgeving zou medio 2009 volgens landelijk protocol via internet toegankelijk zijn. Ook bestemmingsplannen worden gedigitaliseerd.
2. Meer en betere informatievoorziening en dienstverlening via de website. Zo werd de DigiD inmiddels ingevoerd.
3. Verbeteren van het gebruik van het intranet.

4. Opfrissen, uitbreiden en borgen 'servicegericht schrijven' en 'strategisch adviseren'.
 5. Betere dienstverlening aan en minder bureaucratie voor bedrijven.
- (Van Zundert, 2009). Ook in deze doelstellingen komt aandacht voor de kwaliteit van juridische diensten en producten niet expliciet aan de orde.
Een aantal van de bovengenoemde doelstellingen is overigens inmiddels gerealiseerd.

In 2008 werden door het college van B&W een aantal hoofdstukken van de 'Visie bestuur en organisatie' vastgesteld. Op basis van de daarin verwoorde kernwaarden en kernprincipes zijn in februari 2009 door de afdeling Staf voor het team Juridische zaken en Bestuursondersteuning (Juza & BO) de volgende aandachtspunten geformuleerd: juridische kwaliteit, professionaliteit, extra 'vakgericht' ontwikkelen en leren (o.a. privaatrecht, Europees recht) en sociaal communicatieve vaardigheden ontwikkelen en leren. Voor de gehele organisatie werd juridische (beleidsvorming) en kaderstelling wenselijk geoordeeld. Extra werd vermeld: de klant het gevoel geven dat hij in zijn bezwaar serieus behandeld is, kwaliteitsnormen, professioneel betrokken met een grens, oplossingsgericht met een grens, vooral ook onafhankelijk blijven staan. Richting bestuur zorgen voor een goede, professionele, onafhankelijke advisering over rechtmatigheid en doelmatigheid van primaire besluit (Van Zundert, 2009).

3.3. De ambtelijke aandacht voor de juridische kwaliteitszorg

Op een aantal plekken binnen de gemeentelijke organisatie bestaat oprechte zorg voor de juridische kwaliteit van het werk en voor de gevolgen van gebreken en knelpunten die zich daarin misschien voordoen (Van Zundert, 2009). De juridische kwaliteitszorg zou geoptimaliseerd moeten worden. Tegelijkertijd is men bang dat een (te) sterke aandacht voor juridische kwaliteitszorg een negatieve invloed op de intermenselijke sociale verhoudingen zou kunnen hebben. Daaruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat de gemeente zich (nog meer) wil indekken tegen aansprakelijkheid en tegen procedures. Dit zou intern tot belemmeringen kunnen leiden. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat echter minder terughoudendheid om juridische kwaliteitszorg te optimaliseren wanneer dat de vorm aanneemt van betere voorlichting, meer begrijpelijkheid, meer motivering en een grote zorgvuldigheid bij de inventarisatie en afweging van belangen (Van Zundert, 2009).

Niet alle afdelingen en diensten vinden het even belangrijk dat er extra aandacht gegeven wordt aan een brede en integrale juridische kwaliteitszorg. In de zorgsector, waar vaak sprake is van relaties met concrete gevallen, wordt de juridische kwaliteit minder als een probleem ervaren. Ook bij de technische dienstverlening lijkt de aandacht voor de oorspronkelijke inhoud van het vak groter te zijn dan de behoefte om die juridisch perfect te verpakken (Van Zundert, 2009).

Dat bestuur en gemeenteraad meer aandacht, middelen en voorzieningen willen vrijmaken voor een (betere) juridische kwaliteitszorg wordt in het algemeen wel positief gevonden, maar er wordt gewaarschuwd voor een te grote tijdsbelasting die de implementatie ervan met zich zou kunnen meebrengen. De bereidheid om buiten werktijd extra inspanningen te leveren in de vorm van studie en discussie over juridische kwaliteitszorg lijkt matig. Maar een coördinator of aanjager is wel welkom (Van Zundert, 2009).

Inmiddels is in 2011 op ambtelijk niveau een meer uitgewerkte visie op juridische kwaliteitszorg en juridische control geformuleerd. Mede door wisselingen in de ambtelijke top is deze visie echter nog niet in de directieraad aan de orde is geweest.

3.4. Juridische kwaliteitszorg langs de meetlat van de 6 criteria

Bij het in kaart brengen van de juridische risico's van de gemeente Haaksbergen worden de zes kwaliteitscriteria voor juridische kwaliteitszorg van het Groningse model gehanteerd. Indien een organisatie het juridische kwaliteitssysteem zo heeft vormgegeven dat aan alle criteria tegemoet wordt gekomen, kan van optimale juridische kwaliteitszorg worden gesproken. Wat van een ambtelijke organisatie aan deskundigheid en inspanningen met betrekking tot juridische kwaliteitszorg mag worden verwacht hangt mede af van de demografische en geografische kenmerken van de betreffende gemeente. Die verschillen voor een "plattelandsgemeente" als Haaksbergen van die van een sterk verstedelijkte gemeente.

3.4.1. Kwaliteitscriterium 1 Personeel

De daarbij relevante subvragen worden alfabetisch en onderstreept herhaald.

a. Wordt het juridisch handelen van gemeente Haaksbergen uitgevoerd door voldoende en kwalitatief goed opgeleid personeel?

Juridische deskundigheid is op diverse plaatsen binnen de organisatie aanwezig. De taken, competenties en bevoegdheden van betreffende medewerkers zijn in algemene zin opgenomen in de betreffende functieomschrijvingen en in de mandatenlijst.

Toelichting

- Op de afdeling Staf is bij "Juridische Zaken" brede juridische deskundigheid aanwezig. Deze afdeling geeft gevraagd en ongevraagd juridische adviezen aan de directie, aan bestuurders en aan afdelingen. Medewerkers van het team Juridische Zaken fungeren daarnaast als (plaatsvervangend) secretaris van de commissie bezwaren. Ook vertegenwoordigt Juridische Zaken de gemeente bij juridische procedures bij andere bestuursorganen en gerechtelijke instanties. Er zijn geen arbeidsjuristen in dienst (JuZa 2010).
- Op de verschillende andere afdelingen is juridische basisvakdeskundigheid aanwezig. Op afdelingen zoals ROMB en Werk- en burgerzaken zijn medewerkers werkzaam die op specifieke taakvelden juridische deskundigheid c.q. kennis hebben voor de uitvoering van hun taken op het werkgebied van hun cluster of team (JuZa 2010). Er is geen juridische deskundigheid bij de teams Belastingen en P&O. Waar nodig wordt deze extern ingehuurd.
- Inkoop was tot voor kort binnen de organisatie niet centraal geregeld: benodigde (juridische) kennis wordt al gelang het type aanbesteding decentraal verworven. Ook wordt er gebruik gemaakt van de kennis van gemeenten waarmee wordt samengewerkt. De facilitair inkoper is bijgeschoold in aanbestedingsrecht en is op de hoogte van recente ontwikkelingen. Een centrale inkoopcoördinator ontbrak, hoewel

er tot het aantrekken daarvan in de Nota Inkoop en aanbesteding wel besloten was (Inkoop 2010). Inmiddels zijn eind 2011 besluiten genomen om dit beter te organiseren.

- In het Cluster Ruimte (o.a. ruimtelijke ordening, milieu- en bouwzaken) is deskundigheid aanwezig met betrekking tot vastgoed, vergunningen bouw, milieu en handhaving (Cluster Ruimte, 2011).
- De afdeling Werk en Burgerzaken beschikt met name over deskundigheid met betrekking tot ZWI, BUZA en Welzijn (JuZa 2010).

Er wordt niet periodiek geëvalueerd of de bestaande juridische capaciteit berekend is op de taken die op het huidige niveau moeten worden verricht, ook gelet op nieuwe juridische ontwikkelingen.

Er lijken zich momenteel geen knelpunten voor te doen. Behalve op de eigen juridische medewerkers kan de gemeente Haaksbergen voor juridische ondersteuning een beroep doen op huisadvocaat KienhuisHoving en op andere externe juristen (JuZa 2010).

Externe juridische deskundigheid:

Ter aanvulling of versterking van de deskundigheid binnen de eigen organisatie wordt regelmatig extern juridische advisering ingehuurd. Het budget daarvoor blijkt niet meer toereikend: zowel in 2008, 2009 als in 2010 was een bijraming voor het centrale product "Juridische zaken" noodzakelijk:

- in 2008: € 25.000 begroot, € 45.000 bijgeraamd en daarnaast € 25.000 overschreden;
- in 2009: € 27.700 begroot, € 36.200 bijgeraamd en geen overschrijding;
- de extra kosten in 2008 en 2009 werden gemaakt voor het dossier Langezaal en voor handhaving (en verzetsprocedures) betreffende de permanente bewoning van vakantiewoningen aan de Buurserbeek.
- In 2010: totale kosten € 96.200, waarvan de hoofdmoot in verband met advieskosten inzake het dossier Frankenhuis.

Ook huren diverse decentrale budgethouders soms externe juridische deskundigheid in, bijvoorbeeld voor P&O-kwesties, belastingkwesties en met name voor (grote) projecten. De kosten daarvan worden decentraal verantwoord en toegerekend. Er bestaat geen plicht juridische expertise via de centrale afdeling Staf te regelen (JuZa 2010).

b. Zijn er voldoende juridisch geschoolde medewerkers in dienst van de gemeente?

- Of er voldoende juridische deskundigheid binnen de verschillende clusters aanwezig is, hangt af van het betreffende onderwerp. Voor grote infrastructurele projecten met forse financiële of juridische consequenties voor de gemeente Haaksbergen lijkt er onvoldoende interne deskundigheid aanwezig, maar dat mag eigenlijk ook niet verwacht worden bij een organisatie met de omvang van die van de gemeente Haaksbergen. Niet intern -beschikbare deskundigheid wordt extern ingehuurd.
- In juli 2010 is er volgens de Berenschot-methode onderzoek gedaan naar de omvang van de formatie voor staf en de ondersteunende functies van de gemeente Haaksbergen in verhouding tot de omvang daarvan bij andere gemeenten.

Voor de gehele formatie staf en ondersteuning bleek de omvang vergelijkbaar met andere gemeenten.

Meer gedetailleerd bleek de bezetting van het team Juridische Zaken iets onder het gemiddelde qua aantal formatieplaatsen, terwijl de teams Bestuur en bestuurlijke ondersteuning en Financiën meer dan gemiddeld scoorden. De secretariaten in het primaire proces waren aanzienlijk minder dan gemiddeld bezet. De overige afdelingen scoorden conform het gemiddelde.

Het onderzoek was overigens niet specifiek gericht op de aanwezigheid en spreiding van juridische deskundigheid binnen de organisatie (Projectrapportage Werkgroep Ondersteuning en Overhead 2010)

Er zijn voldoende juridisch geschoolde medewerkers in dienst van de gemeente. Wel ontbreekt een centrale inkoopcoördinator. Bij het recentelijk aantrekken van nieuwe medewerkers is mede gestuurd op het invullen van hiaten in specifieke juridische deskundigheid.

c. Is het personeel kwalitatief goed opgeleid?

Binnen het ambtelijk apparaat moet de juridische kennis adequaat zijn. Rechtsvorming en de rechtstoepassing ontwikkelen zich snel, nieuwe wetgeving is meestal niet eenvoudiger dan de oude en het kost veel tijd en moeite om zich zonder externe begeleiding de noodzakelijke nieuwe kennis eigen te maken. Daarnaast is ook kennis omtrent de jurisprudentie van groot belang (Van Zundert, 2009).

Het niveau van de juridische kennis en jurisprudentie binnen het gemeentelijk apparaat van Haaksbergen is:

- bij afdeling Staf (juridische zaken) zeer goed: de betreffende medewerkers zijn op HBO en/of WO-niveau opgeleid.
- bij de overige afdelingen is er sprake van MBO, HBO en WO-niveau, afhankelijk van wat de functie vraagt.
- bij Inkoop is de facilitair inkoper bijgeschoold in aanbestedingsrecht en op de hoogte van recente ontwikkelingen (JuZa en Inkoop 2011).

Toch lijkt het huidige niveau van juridische kennis en deskundigheid binnen de organisatie niet voldoende: juridische consultants en het secretariaat van de commissie bezwaren constateren een gebrekkige basiskennis van de Awb en de Gemeentewet op alle niveaus. Dit is ook geconstateerd door een juridisch geschoolde externe docent die in 2010 een training gaf in het schrijven van college- en raadsvoorstellen (JuZa 2011).

d. Is er voldoende aandacht en budget voor na - en bijscholing?

Naar aanleiding van de Nota 'Visie op bestuur en organisatie' (2008) heeft de afdeling Staf in februari 2009 voor het team Juridische zaken en Bestuursondersteuning (Jurza & BO) de volgende aandachtspunten geformuleerd: juridische kwaliteit, professionaliteit, extra 'vakgericht' ontwikkelen en leren (o.a. privaatrecht, europees recht) en sociaal communicatieve vaardigheden ontwikkelen en leren. Juridische beleidsvorming en kaderstelling werden wenselijk geoordeeld (Van Zundert, 2009).

Sindsdien is er in de gemeente Haaksbergen echter geen specifiek centraal beleid ontwikkeld om de juridische kennis van de gemeentelijke medewerkers, zowel van juristen als niet-juristen, op peil te houden of te vergroten. Er zijn ook geen centrale "normen" of bijvoorbeeld certificeringeisen geformuleerd. Education permanente is geen onderdeel van functieomschrijvingen of opgenomen in een afdelingsplan.

- Men is van mening dat er in principe voldoende juridische deskundigheid binnen alle clusters aanwezig is, maar dat er structureel te weinig tijd en budget beschikbaar is voor (juridische) na- en bijscholing van de medewerkers. Zo kunnen de verwachtingen die Raad en College van de ambtelijke organisatie hebben niet waargemaakt worden. Bovendien wordt er op het opleidingsbudget vaak al in een vroeg stadium bezuinigd.

Het beschikbare jaarbudget voor permanente educatie op concernniveau bedroeg in 2009 circa € 750,- per medewerker, maar in de praktijk bleek minimaal het dubbele nodig voor het 'bijblijven' van de individuele medewerkers van de afdeling Staf, team JuZA & BO (Van Zundert, adv. 2009). De opleidingskosten voor de juristen van de afdeling Staf bijvoorbeeld bedroegen circa €2.000,- per persoon per jaar (JuZA 2010).

Inmiddels is er op het budget voor na- en bijscholing zelfs nog verder bezuinigd (circa € 500,- pp). Dit zou zeer demotiverend werken op de medewerkers.

Een verhoging van de budgetten voor na- en bijscholing zou met name zinvol zijn wanneer de middelen selectief ingezet kunnen worden, b.v. voor medewerkers met veel potentieel, voor nieuwe cultuurdragers en op plekken waar aantoonbare hiaten in frequent gevraagde deskundigheid de organisatie zouden kunnen opbreken.

- Er worden maar incidenteel cursussen gevolgd of symposia bezocht. Scholing vindt vaak ad hoc plaats. Met twee personen naar dezelfde cursus of eenzelfde symposium, wat voor bepaalde clusters erg nuttig zou kunnen zijn, wordt om budgettechnische redenen vrijwel nooit toegestaan. Wel wordt er geprobeerd andere middelen voor kennisoverdracht te gebruiken, maar dat lukt maar gedeeltelijk. Bij het wekelijkse bouwplanoverleg van het Cluster Ruimte bijvoorbeeld, waar bijzonderheden de revue passeren, zitten nu juist geen juridische medewerkers; bij cluster Samenleving, onderdeel ZWI, vindt een wekelijkse casuïstiekoverleg plaats. Dit laatste is ook nuttig vanuit het gelijkheidsbeginsel: hoewel de producten per cliënt op maat gemaakt moeten worden, moet wel blijven gelden: gelijke monniken gelijke kappen.
- Nut en noodzaak van het periodiek evalueren en eventueel bijstellen van het juridisch bewustzijn en de juridische kennis binnen de vakafdelingen wordt onderkend, maar in de praktijk liggen er toch steeds weer andere prioriteiten. Zo vragen de voortdurende veranderingen in de WMO en in andere regelgeving eigenlijk om meer bijscholing, maar het ontbreekt eenvoudig aan middelen. Scholing sneuvelt dan als eerste.
- Ondanks het ontbreken van een toereikend opleidingsbudget verwacht men toch dat de medewerkers hun functie deskundig vervullen. In beoordelingsgesprekken worden wel beloftes met betrekking tot deskundigheidsbevordering gedaan, maar die blijken

later vaak niet waargemaakt te kunnen worden ten gevolge van bezuinigingen of het stellen van andere prioriteiten.

Het kost zodoende heel veel moeite om op het eigen beleidsterrein bij te blijven. Dat probeert men desondanks toch. De inspanning daarvoor wordt ook in de vrije tijd geleverd, hetgeen bij medewerkers in deeltijd op verhoudingsgewijs meer problemen lijkt te stuiten.

- Zelfstudie aan de hand van vakliteratuur wordt niet systematisch gestimuleerd. Relevante jurisprudentie wordt door de Stafafdeling wel onder de aandacht van de vakafdelingen gebracht (Van Zundert, 2009).
- In de organisatie bestond in het verleden op sommige afdelingen de informele gedragslijn dat nieuwe medewerkers die geen ervaring en opleiding in de overheidspraktijk hebben, een introductie cursus 'werken bij de overheid' konden volgen (Van Zundert, 2009).
- In 2009 volgden ongeveer 85 medewerkers van de decentrale afdelingen een externe cursus of studie(mid)dag. In het kader van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een "in company" cursus georganiseerd, waaraan 22 medewerkers deelnamen. In december 2009 stond een "in company" training in het kader van deregulering en regelgeving op het programma, waaraan 24 medewerkers zouden deelnemen (Van Zundert, 2009).
- Men is geen voorstander van een organisatiebreed meerjarig opleidingsplan omdat het te theoretisch, te weinig flexibel en te weinig op maat zou zijn. Beter is het om vanuit een bepaalde visie op de organisatie te bepalen wat er qua na- en bijscholing zou moeten gebeuren en om de voorwaarden te scheppen om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen. Eventuele hiaten inventariseren in de juridische deskundigheid die de organisatie nodig heeft, en daarna gericht opleiden en bijscholen. Een organisatiebreed meerjarig opleidingsplan werkt niet in een organisatie die moet functioneren in een voortdurend veranderende omgeving: wat zijn de nieuwe juridische ontwikkelingen, welk nieuw beleid komt uit Den Haag, waar legt het bestuur de prioriteiten? Wel wil men in sommige clusters meerjarige persoonlijke opleidingsplannen opstellen, maar daarvoor blijkt tot nu toe te weinig budget beschikbaar te zijn.
- Tenslotte is de verwachting dat het regionaal samenwerken, bijvoorbeeld in de vorm van regionale uitvoeringsdiensten, van voordeel zal blijken: niet alle deskundigheid hoeft dan binnen de eigen organisatie aanwezig te zijn. Men kan gebruik maken van regionaal beschikbare expertise en capaciteit.

Juridische Zaken:

- Binnen het cluster Ondersteuning was het eigen beleid dat de juristen permanent geschoold moeten worden om "bij te blijven". Vanuit het cluster worden bij belangrijke nieuwe wettelijke ontwikkelingen die voor de organisatie als totaal belangrijk zijn, initiatieven genomen centraal een cursus in huis te organiseren, of een organisatiebreed implementatieproject op te zetten (Van Zundert, 2009).
- In zijn algemeenheid dienen ook de medewerkers van de overige clusters bij te blijven op hun vakgebied. Daarvoor worden de benodigde opleidingen aangeboden (JuZa 2010). Op grond van hun rechtspositieregelingen hebben medewerkers er overigens recht op dat ze in de gelegenheid gesteld worden opleidingen te volgen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun functies.
- Haaksbergen kent geen planning of programma voor het deelnemen aan externe educatie, maar er worden wel regelmatig interne studiebijeenkomsten georganiseerd ter implementatie van nieuwe wetgeving. Voorbeelden hiervan waren de workshops voor leidinggevenden 'Bewustwording gevolgen vierde tranche Awb', 'Wet Silencio Positivo' en 'Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen'. Er bestaat geen expliciete afspraak of verplichting om van externe cursussen of studiedagen intern verslag te doen. Incidenteel wordt een extern gevolgde cursus of studiedag intern besproken en geëvalueerd (Van Zundert, 2009).

Cluster Ruimte:

- Het cluster Ruimte is van mening momenteel over voldoende medewerkers met de noodzakelijke juridische kennis en achtergrond te beschikken. Er zijn zelfs enige tijd geleden medewerkers met specifieke privaatrechtelijke kennis aangetrokken. Scholing en deskundigheidsbevordering blijven altijd belangrijk, daar horen medewerkers ook zelf alert op te blijven, ook buiten werktijd. Er is geen clusterbreed opleidingsplan, wel is er een begin gemaakt met persoonlijke opleidingsplannen.
- Mede doordat de gemeente Haaksbergen geen grote organisatie is, blijft de bemensing van sleutelposities een punt van zorg: voor bepaalde expertise kan maar op één medewerker binnen de organisatie een beroep gedaan worden. Daarom is er een overzicht van kwetsbare posities binnen het cluster Ruimte in voorbereiding, om door middel van extra scholing de noodzakelijke back-up van expertise bij bepaalde posities te kunnen creëren. Het gaat om planeconomie, privaatrecht, vastgoed en grondzaken.
- Ieder cluster bepaalt zelf de functieprofielen van nieuwe medewerkers en daarbij kiest men liever voor een generalist. Specifieke deskundigheid kan vaak beter en goedkoper extern ingehuurd worden. Specifieke deskundigheid hoeft daarnaast niet alleen intern geborgd te worden, dat kan ook regionaal, in samenwerking met andere gemeentes. Planeconomische deskundigheid bijvoorbeeld blijkt zelfs landelijk erg schaars, daar is samenwerking vaak de enige mogelijkheid.

3.4.2. Kwaliteitscriterium 2 Structuur

Kent de organisatie een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen antwoord verkregen kan worden?

- Binnen de teams wordt de aanwezigheid van een goede juridische basiskennis verondersteld. Het team JuZa & BO werkt met een stelsel van juridische consultants voor de clusters, die aanvullend kunnen opereren. Voor specifiek juridisch getinte zaken kan ervoor worden gekozen om deze geheel onder te brengen bij het team JuZa & BO. Andere afdelingen worden vanuit het team JuZa & BO actief opgezocht, er wordt dienstbaar gereageerd op vragen en er worden heldere, zakelijke afspraken gemaakt. In totaal is er voor het juridisch consultantschap 800 uur gepland, maar de tendens is dat steeds vaker een beroep op de juridische consultants wordt gedaan. De oorzaak daarvan ligt in de toenemende juridische complexiteit van de regelgeving in samenhang met de jurisprudentie (Van Zundert, 2009). Ook leidt de toegenomen mondigheid van de burger tot meer en meer complexe werkzaamheden.
- De juridische kwaliteit van diensten en producten lijkt niet op centraal niveau te worden geborgd en men verschilt van mening over nut, noodzaak en eventuele omvang daarvan. Haaksbergen is maar een verhoudingsgewijs kleine organisatie: afstemming op concernniveau lijkt buitenproportioneel. Afstemming tussen de clustermanagers en de gemeentesecretaris zou in vrijwel alle gevallen moeten voldoen. Men wil niet teveel centraliseren, maar juist meer projectmatig werken. Wanneer Juridische Zaken standaard bij alle onderwerpen betrokken zou moeten worden en over alle vervolgstappen zou moeten meebeslissen, zou dat ook tot veel vertraging in de voortgang van het werk leiden. Bovendien is het niet gezegd dat de afdeling Juridische Zaken per definitie over alle benodigde deskundigheid beschikt
- Anders dan in het verleden is men doordrongen geraakt van het belang van gedegen juridisch advies bij projecten die forse financiële of juridische consequenties voor de gemeente Haaksbergen zouden kunnen hebben. Bij aanvang van specifieke projecten wordt nu door de bestuurlijk verantwoordelijken gericht gevraagd naar de feitelijke en juridische consequenties van afspraken die namens de gemeente Haaksbergen gemaakt worden en toezeggingen die gedaan worden. Daar was in het verleden onvoldoende oog voor: er werd gedeeltelijk niet en gedeeltelijk wel projectmatig gewerkt, met teveel uiteenlopende projecten, er werd met wisselende externe projectleiders gewerkt, mondeling gemaakte afspraken werden niet altijd goed schriftelijk vastgelegd. Ook bleek de complexiteit van bepaalde projecten te groot voor de intern en extern beschikbare deskundigheid. De focus lag met name op de vakinhoudelijke kant en het beoogde eindresultaat en te weinig op de juridische consequenties. Ambities speelden daarin ook sterk mee: men wilde niet teveel door interne regels en afspraken belemmerd worden. Ondanks tegenvallers met een lopend project stoppen, was daarnaast gewoon geen optie. Er heerste euforie, er was geen exit-strategie.
- Inmiddels hebben sinds 2008 een aantal reorganisaties plaatsgevonden en zijn er personele wisselingen geweest: er heerst een andere cultuur. De verwachtingen die de bestuurlijke opdrachtgevers van de organisatie hebben zijn realistischer geworden. Er

heerst een meer op samenwerking gerichte attitude. In dat proces heeft juridische kwaliteitszorg als onderwerp nog geen aandacht gehad.

Kwaliteit, ook juridische, heeft continuïteit nodig. Frequente turbulentie binnen een organisatie bedreigt die continuïteit en zodoende ook de juridische kwaliteit. Aan die kwaliteit lijken de veranderingen in de afgelopen jaren weliswaar niet te hebben getornd, maar ze hebben ook zeker niet geleid tot structurele verbeteringen van de omstandigheden waaronder gewerkt moet worden. Vanuit breder perspectief kunnen nut en noodzaak van alle veranderingen voor de organisatie ter discussie worden gesteld. Het team Juridische Zaken wordt door bepaalde medewerkers een stabiele factor tijdens de vele recente veranderingen genoemd, die structureel diensten en producten van hoge kwaliteit is blijven genereren. Er zouden inmiddels meer jonge professionals in de ambtelijke organisatie zijn ingestroomd, die anders aangestuurd zouden worden en erg gemotiveerd zouden zijn om dingen te veranderen. Bij veel ondervraagden heerst het gevoel dat het met de gehele organisatie nu geleidelijk beter gaat.

- De samenwerking met Juridische Zaken wordt over het algemeen als goed ervaren. Wel maakt de manier waarop Juridische Zaken is ingebed in de gehele organisatie het lastiger om het toetsen op juridische risico's in de werk- en besluitvormingsprocessen van de verschillende clusters te standaardiseren: er is – alleen al vanuit de opleidingstrajecten - sprake van verschillende culturen, verschillende achtergronden en verschillende uitgangspunten. Daardoor zijn sommige ondervraagden van mening dat alle zaken met een sterk juridische invalshoek, zoals rondom de Commissie Bezwaren, heel goed geregeld zijn, maar dat de juridische adviezen vaak suboptimaal zijn als het ook om beleidsmatige, bestuurlijke of politieke aspecten gaat. Naar de mening van sommige ondervraagden lijkt juridische zaken vanuit zuiver juridisch standpunt heel goed te functioneren, maar toch niet altijd optimaal vanuit integraal organisatorisch standpunt. Daardoor wordt deze afdeling enerzijds als heel laagdrempelig ervaren, terwijl men anderzijds juist drempels ervaart bij het inwinnen van adviezen.

Men verschilt van mening over de bruikbaarheid van de aanbevelingen uit het Verbeterplan Bedrijfsvoering gemeente Haaksbergen van PriceWaterhouseCoopers (7 oktober 2009).

Bij de reorganisaties sinds 2008 heeft juridische kwaliteitszorg als onderwerp nog onvoldoende aandacht gehad. Een vorm van toetsing op juridische risico's zou in de werk- en besluitvormingsprocessen van de verschillende clusters gestandaardiseerd moeten worden.
--

3.4.3 Kwaliteitscriterium 3 Werkwijze

a. Zijn de werkwijzen en besluitvormingsprocessen met een risicocomponent binnen de organisatie gestandaardiseerd?

Algemeen:

- In principe worden beschikkingen voorbereid en afgedaan door het betreffende cluster zelf. Er is sprake van een routinematige afhandeling, de afdeling raadpleegt zelf geen vakliteratuur en/ of jurisprudentie. Bij bepaalde afdelingen komt dat steeds minder voor (Van Zundert, 2009).
Het cluster Ondersteuning wordt ingeschakeld bij de voorbereiding van bestuursrechtelijke besluiten in geval van twijfel en bij complexe zaken. In dat geval wordt er niet door de vakafdeling zelf juridisch aan relevante voorschriften getoetst. Daarnaast bevat de mandatenlijst voorschriften voor het tot stand komen van besluiten (JuZa 2010).
- De clusters hanteren geen vaste procedures om werkzaamheden met een (significante) juridische invalshoek op valkuilen te screenen. Er wordt niet standaard getoetst op juridische aspecten.
De clusters leveren vaak heel verschillende producten: vergunningen, adviezen, bijstandsuitkeringen, subsidies. De werkzaamheden en eventuele juridische toetsmomenten zijn afhankelijk van het soort en het karakter van de betreffende taak. Bovendien verschilt het per cluster. In de ene cluster toetst de medewerker meer naar de letter van de wet en in een andere cluster is de medewerker geneigd wat meer naar de geest van de wet te toetsen. Dat houdt gedeeltelijk samen met de exactheid die de wettelijke toetsingsregels inhouden.
- In de perceptie van het cluster Ruimte worden de werkzaamheden betrekkelijk strak door wettelijke kaders gestuurd en ingeperkt. Ook zijn in verordeningen specifieke kaders vastgelegd en hebben B&W beleids- en uitvoeringsregels vastgesteld. Daarmee worden ook de juridische risico's beperkt: de teksten van wetten e.d. zijn leidend.
Bezwaren van burgers en bedrijven worden meer ingegeven door burenruzies, emoties, of oneigenlijke motieven dan door juridische tekortkomingen. Voor zover bezwaren tegen genomen beslissingen door de rechtbank Almelo gegrond verklaard worden, wordt dat toch meestal in hoger beroep bij de Raad van State weer ongedaan gemaakt. Men concludeert daaruit dat de genomen besluiten binnen de gemeente dan dus van voldoende juridische kwaliteit blijken te zijn geweest.
- Cluster Samenleving maakt verhoudingsgewijs meer producten "op maat" . De betreffende wetgeving biedt ook meer ruimte voor interpretatie. Bijstand, e.d. lijken zodoende meer "rekkelijk". De kwaliteit van de werkzaamheden van dit cluster is sterk afhankelijk van haar vermogen "op maat" te werken. Dat verdraagt zich slecht met (juridische) checklists.

- Nieuwe wetgeving die clusteroverstijgend is zou idealiter door het cluster Ondersteuning moeten worden doorvertaald naar de andere clusters, maar men verschilt van mening in hoeverre dit ook inderdaad (en structureel) gebeurt. Niet clusteroverstijgende nieuwe wetgeving is de verantwoordelijkheid van de vakteams zelf.
- De aandacht voor juridische risico's is niet gestandaardiseerd in de werk- en besluitvormingsprocessen van alle clusters, het verschilt per cluster en per onderwerp, er is geen strakke centrale aansturing in deze. Voor sommige onderwerpen bestaat een checklist, bijvoorbeeld voor het verstrekken van evenementenvergunningen. Maar dat geldt niet voor alle onderwerpen. Een meer integrale juridische toets van alle besluiten en adviezen die naar B&W gaan, vergelijkbaar met een integrale financiële toets, zou niet alleen heel wenselijk maar ook vanzelfsprekend moeten zijn.
- De ambtelijke eindverantwoordelijkheid ligt hoog in de organisatie, bij de clustermanager. Dat geldt ook voor de juridische deskundigheid binnen het eigen cluster. Dat houdt wel een hoog afbreukrisico in: er is maar één manager per cluster. Juridisch risicomanagement maakt deel uit van het bestaande managementsysteem, in die context zou er meer mee gewerkt kunnen worden.
- Capaciteit vormt een probleem: mede uit kostenoverwegingen is er vaak maar één medewerker die over specifieke juridische kennis en/of vaardigheden beschikt, dat maakt de organisatie wel kwetsbaar. Kennis en ervaring zouden meer gedeeld moeten kunnen worden, zodat juridische (en andere vakinhoudelijke) medewerkers elkaar zouden kunnen vervangen, bijvoorbeeld bij beroep en bezwaar. Bezwaren ingebracht tegen brieven of adviezen door de betreffende consultant zou men bijvoorbeeld door die medewerker zelf kunnen laten behandelen in zittingen van de bezwarencommissie, waardoor een gericht individueel leerproces kan plaatsvinden.
- De onderlinge samenwerking wordt als goed ervaren: de clusterhoofden zeggen veranderingen in wetgeving, verordeningen en beleidsregels onderling af stemmen met Juridische zaken. Dat wordt door Juridische Zaken niet altijd herkend. Capaciteit vormt daarbij wel vaak een probleem. Dat brengt met zich mee dat er onvoldoende 'reserve capaciteit' binnen het clusters aanwezig is. Bovendien is niet iedere juridische medewerker binnen een cluster in staat, zeker als het de enige medewerker op juridische terrein is, bij alle besprekingen tussen de juridische medewerkers van de clusters aanwezig te zijn. Het capaciteitsprobleem geldt ook voor een eventueel binnen de organisatie op te zetten juridisch vakoverleg, waarbij juridische medewerkers zouden kunnen profiteren van het delen van kennis en ervaring. Regionale samenwerking zou een oplossing kunnen zijn, bijvoorbeeld bij het opstellen van verordeningen.
- De aandacht voor de juridische kwaliteit zou zich niet alleen moeten beperken tot de ambtelijke organisatie. Juist bij hele grote projecten zou kritisch gekeken moeten worden naar de juridische deskundigheid van de verantwoordelijke wethouder of de betreffende projectleiders.

- Van de mogelijkheden van ICT wordt nog niet optimaal gebruik gemaakt, maar er wordt wel naar gestreefd steeds meer digitaal te maken: zo zijn alle recente bestemmingsplannen digitaal beschikbaar. Ook is de regelgeving van Haaksbergen sinds 2009 gedigitaliseerd.
Het meer gebruiken van ondersteunende ICT zou goed zijn. Veel zit inmiddels in Decos of wordt via Decos verwerkt. Het cluster Samenleving digitaliseert al haar dossiers gefaseerd en heeft speciale software aangeschaft om de werkprocessen te ondersteunen, ook juridisch. Over deze software is men tevreden, maar uit het intensiever samenwerken op regionaal niveau zou nog meer winst te halen zijn.
- Uit gegevens van het Haaksbergenpanel (5 juni 2009) blijkt dat 12% van de respondenten de benodigde formulieren van de website van de gemeente downloadt. Het betreft dan met name planschadeformulieren, formulieren in relatie tot bouwvergunningen, en bezwaarschriften WOZ (Van Zundert, 2009).

Juridische zaken:

- Het hanteren van modellen, protocollen en checklists kan bijdragen aan een goede juridische kwaliteit van besluiten en van het besluitvormingsproces.
Voor B&W -adviezen en raadsvoorstellen wordt een vast format met vaste rubrieken gehanteerd. Er is geen verplichte juridische check. Bij een voorstel tot vaststelling van regelgeving zou de coördinator Regelgeving geconsulteerd moeten worden, die een checklist gebruikt waarin ook deregulering en handhaafbaarheid zijn opgenomen. Deze verplichting wordt niet altijd nagekomen (JuZa 2010).

Het ter finale beslissing van een juridisch dilemma voorleggen aan het bestuursorgaan (het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeenteraad) komt bijna niet voor. In adviezen wordt ambtelijk een keuzemogelijkheid steeds concreet ingevuld, zij het dat daarbij wel eens kanttekeningen worden gemaakt over de juridische haalbaarheid ervan. Circa 35 medewerkers van de gemeente hebben een advies- en schrijftraining gevolgd, gericht op het aan het college voorleggen van adviezen met zoveel mogelijk een enkelvoudige keuzemogelijkheid. In het kader van de voorbereiding van een te bekrachtigen besluit moet een advies – al dan niet op basis van beleidsregels of eerdere beslissingen – bij voorkeur zo weinig mogelijk alternatieven bevatten. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit in belangrijke mate een ambtelijke en niet of nauwelijks een bestuurlijke aangelegenheid is (Van Zundert, 2009). Een adviesnota kan worden voorafgegaan door een discussienota waarin de voor- en nadelen van verschillende oplossingen worden benoemd (JuZa 2010).

Het cluster Ondersteuning (staf) hanteert geen protocollen bij het totstandkomen van bestuurlijke toezeggingen. Wel is de ongeschreven regel dat bij gesprekken tussen bestuurders en externe partijen waar misschien zaken toegezegd of afgesproken zouden kunnen gaan worden in ieder geval nog één persoon van de zijde van de ambtelijke organisatie aanwezig is. Dit wordt door bestuurders niet altijd op prijs gesteld en ook niet gecontroleerd (JuZa 2010).

De AWB biedt de mogelijkheid om in de vorm van beleidsregels zo gedetailleerd mogelijk aan te geven wat de burger van de gemeente kan verwachten in het kader van de bepaalde bevoegdheden of normen. De beleidsregels in de gemeente Haaksbergen staan op www.overheid.nl en op www.haaksbergen.nl.

Inkoop:

- De centrale Inkoop zou moeten plaatsvinden conform de richtlijnen in de Nota Inkoop en Aanbesteding 2007 en volgens de voorschriften in de mandatenregeling. In de mandatenregeling wordt niet voorzien in een rechtstreekse inkoopcoördinator. De bevoegdheden die met aanbestedingen te maken hebben zijn binnen voorwaarden gemandateerd aan bepaalde medewerkers:
 - conform de Nota Inkoop en Aanbesteding 2007
 - opdrachten hoger dan € 20.000,-
 - opgenomen in het inkoopplan
 - met toestemming van de inkoopcoördinatorZolang er geen inkoopcoördinator benoemd is, moet voor bepaalde aankopen toestemming verkregen worden van het hoofd Financiën of van de Gemeentesecretaris (Inkoop 2011).

Er wordt niet altijd met protocollen of checklists gewerkt, hoewel een checklist wel onderdeel is van de Nota Inkoop en Aanbesteding (2007). Elke medewerker die te maken krijgt met inkoop wordt verondersteld te handelen en te adviseren met inachtneming van deze Nota.

Advies kan worden ingewonnen bij seniormedewerkers van facilitaire zaken en bij medewerkers van Juridische zaken. In de praktijk gebeurt dit niet in alle gevallen (JuZa 2010). Er zou een centrale inkoopcoördinator moeten komen: er is nu onvoldoende kennis over aanbestedingsprocedures beschikbaar.

Volgens de eigen accountant houdt de gemeente Haaksbergen zich niet aan het eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid (Nota Inkoop en Aanbesteding 2007, accountantsverklaringen 2008 en 2009). Uit de controle op rechtmatigheid blijken daarnaast enkele tekortkomingen bij de naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen. Geadviseerd wordt de interne beheersing verder aan te scherpen. Uit interne controle blijkt ook in 2010 een onzekerheid ten aanzien van naleving van wet- en regelgeving voor de regeling BBZ (PwC, Verslag van bevindingen 2010)

Cluster Ruimte (Ruimtelijke ordening, milieu- en bouwzaken, vergunningverlening, handhaving, beheer en onderhoud) :

- Binnen het cluster Ruimte wordt de juridische adviesfunctie bij projecten niet systematisch afgestemd. Er wordt geen of weinig gebruik gemaakt van checklists bij het aangaan van verplichtingen waar grotere financiële consequenties aan verbonden zijn en waar ook andere risico's spelen, zoals contractenbeheer, PPS en gemeenschappelijke regelingen (JuZa 2010).

Dat gebeurt niet omdat de projecten waarmee het cluster Ruimte van doen heeft onderling te verschillend zouden zijn, qua omvang, complexiteit, e.d. Bovendien zegt de omvang van een bepaald project niet altijd iets over de ermee verbonden risico's, juridisch of anderszins. Wel wordt er incidenteel juridisch gescreend op bepaalde projectstappen. De noodzaak daartoe wordt door de betreffende medewerkers zelf ingeschat. Of dat meer gestandaardiseerd zou moeten worden hangt ook af van de kennis en kunde van de betreffende projectleiders en van factoren zoals: intern of extern, fulltime of parttime, meer of minder bij de gehele organisatie betrokken. Bij werkvelen zoals ZWI daarin tegen wordt juist wel heel veel met vaste modellen voor beschikkingen gewerkt.

Waar nodig kan altijd externe deskundigheid ingehuurd worden.

- Voor zover er vaste procedures zijn om werkzaamheden of projecten met een (significante) juridische invalshoek op valkuilen te screenen wordt er niet of weinig gebruik van gemaakt. Er wordt niet standaard getoetst op juridische aspecten, er is geen vast protocol, er vindt geen screening plaats. Men is bang in allerlei regels "door te schieten". Dat is met name het geval bij onderdelen van de organisatie die historisch en vakinhoudelijk gezien al meer afstand ten opzichte van de gehele ambtelijke organisatie ervaren. Alleen al cultureel gezien valt er in deze afdelingen nog wel een (juridische) verbetering te maken, helemaal wanneer het om grote infrastructurele projecten gaat.
- Bij bepaalde projecten is bovendien een dusdanige specifieke deskundigheid vereist, niet alleen juridisch, dat die niet meer van een ambtelijke organisatie van de omvang van Haaksbergen verwacht mag worden, zelfs niet van de "huisadvocaat" van de gemeente. Dan moet eigenlijk expertise van buiten Twente worden aangetrokken.
- Het werken met vaste procedures, standaardtoetsingen en checklists wordt vooral als nadelig ervaren: mede door de geringe eenvormigheid van de verschillende projecten zouden de uitgangspunten voor standaardprocedures ook niet te formuleren zijn. Juridisch screenen vraagt te veel tijd van de medewerkers, maakt hen zelf misschien minder alert op diverse risico's, vraagt om onnodige inzet van medewerkers en veroorzaakt onnodige kosten.
- Zelfs bij grote of complexe projecten heeft de inbreng van Juridische zaken voor het cluster Ruimte geen meerwaarde: Juridische zaken heeft namelijk met name expertise in het publiekrechtelijke domein, terwijl het cluster Ruimte zich meer op het privaatrechtelijk terrein begeeft. Daarbij past een eigen medewerker met een specifiek privaatrechtelijke deskundigheid en/of achtergrond beter. Cluster Ruimte geeft aan dat er ten aanzien van bestemmingsplannen en planschades door het cluster wel een vaste procedure wordt gehanteerd waarbij Juridische zaken om advies gevraagd wordt. Maar volgens Juridische Zaken worden er voor bestemmingsplannen en planschades juist externe adviseurs ingeschakeld.
- Toch zijn de ondervraagden van mening dat de aandacht voor juridische risico's voldoende gestandaardiseerd is in de werk- en besluitvormingsprocessen van het cluster Ruimte: er zijn momenteel kwalitatief goede projectleiders, die bovendien met een heel team werken. Daarnaast denken de clustermanager en de bestuurlijk

opdrachtgever - wethouder mee. Er wordt meer projectmatig gewerkt, met meer deskundigheid. Binnen het cluster Ruimte is men van mening dat op deze wijze de juridische deskundigheid voldoende afgedekt is. Meer structuur in de vorm van handleidingen en protocollen zouden meer verstoring dan ondersteuning geven.

Samenvattend wordt er binnen de ambtelijke organisatie weinig met modellen, protocollen of checklists gewerkt om werkzaamheden of projecten met een (significante) juridische invalshoek op valkuilen te screenen. Aandacht voor juridische risico's is niet gestandaardiseerd in de werk- en besluitvormingsprocessen van de clusters.

b. Brengt de gemeente Haaksbergen periodiek financiële en andere vermogensrechtelijke aansprakelijkheidsrisico's in beeld?

- De gemeente Haaksbergen heeft risicomanagementbeleid geformuleerd. Er wordt gebruik gemaakt van een systeem voor risicomanagement (NARIS). Risico's behoren door leidinggevenden in de management- en bestuursrapportages te worden aangegeven, waarbij aangegeven moet worden welke maatregelen getroffen zullen worden. Hier wordt niet strak de hand aan gehouden. De coördinatie ligt bij het team Financiën.
- De gemeente Haaksbergen heeft een rechtsbijstandsverzekering voor ambtenaren en brandweerlieden. Daarop hoefde tot nu toe geen beroep te worden gedaan (JuZa 2010). Daarnaast is er een aansprakelijkheidsverzekering waarop een beroep kan worden gedaan bij juridische claims. Bij deze verzekering zijn een aantal aansprakelijkheidsclaims in behandeling (JuZa 2010)
- De assurantiepolissen worden jaarlijks met (potentiële) intermediairs kritisch doorgelicht. Vooral als het om Europese aanbestedingseisen gaat wordt er goed onderzoek gedaan (JuZa 2010).
- Verzekeringen zijn ondergebracht bij het cluster ondersteuning (Financiën). Dit cluster behandelt ook eventuele claims. Een seniormedewerker Financiën is gemandateerd om schades te behandelen. Een schadebehandelaar beoordeelt in overleg met de seniormedewerker of de claim intern wordt afgehandeld of ter behandeling aan de verzekeraar wordt overgegeven. Dit gebeurt aan de hand van een aantal criteria:
 - bekendheid met de aard van de claim
 - de juridische complexiteit ervan
 - de potentiële schadehoogte
 - het risico op imagoschadeVoor zover de verzekeraar de afhandeling van de claim overneemt, wordt voor de definitieve afhandeling ervan steeds toestemming van de gemeente gevraagd (Financiën 2011).
- Beleidsmatig is risicobeheer rond verzekeringen een niet erg actief aandachtsgebied. Voor assurantiepolissen worden de richtlijnen uit de Nota Inkoop en Aanbesteding

2007 gevolgd. Voor de omgang met andere verzekeringen bestaan geen protocollen (Financiën 2011)

- **Planschade en planschade –risicomanagement**

Hoewel het aantal planschadeclaims in Haaksbergen laag is, moet wel structureel aandacht gegeven worden aan het beperken en voorkomen van planschade-aansprakelijkheid. Het planschaderecht is gewijzigd als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 en daaraan voorafgaand de Spoedwet planschade, waarin ondermeer de mogelijkheid van afwenteling van de planschadeaansprakelijkheid op de profijtgebende bij een wijziging van het planologisch regime te zijnen gunste regeling heeft gevonden.

- Er worden planschadeverhaalsovereenkomsten aangegaan, waarin de gemeente wordt gevrijwaard voor planschadeaanspraken als gevolg van het beoogde project (JuZa 2010)
- De vakafdelingen kunnen niet aangeven of en hoe bij gemeente Haaksbergen het planschaderisicomanagement geregeld is. Wel wordt aangegeven dat het niveau van "aansprakelijkheidsbewustheid" met betrekking tot de openbare ruimte binnen de organisatie hoog is.

3.4.4. Kwaliteitscriterium 4 Publiekrechtelijk kader

Vindt het publiekrechtelijk handelen binnen de daarvoor gestelde regels plaats?

Hierbij gaat het om de vraag of de organisatie voldoende maatregelen heeft getroffen om de publiekrechtelijke kwaliteit van besluiten, maatregelen en activiteiten optimaal te waarborgen.

- **Mandaat en delegatie**

Er is een mandatenregeling. Bij het gebruik van een gemandateerde of gedelegeerde bevoegdheid wordt in Haaksbergen jaarlijks geëvalueerd of de regeling nog rechtsgeldig is (JuZa 2010). Een controle- instrument of bevoegdheden wel conform de regeling uitgeoefend worden is er echter niet.

- **Beschikkingen**

Aanvragen om beschikkingen worden geautomatiseerd geregistreerd in Decos, het digitale informatie en documentbeheerssysteem van gemeente Haaksbergen. De beslistermijn wordt daarbij niet automatisch ingevoerd. Het registratiesysteem bevat een voortgangbewakingsmodule, maar die wordt niet gebruikt (JuZa 2010).

- **Beslistermijnen**

De beslistermijnen worden bij een geautomatiseerde registratie van aanvragen om beschikkingen niet geautomatiseerd geregistreerd. Het registratiesysteem bevat een voortgangbewakingsmodule, maar die wordt niet gebruikt (JuZa 2010). Het is niet bekend hoe vaak termijnen van orde en van fatale (beslis)termijnen worden overschreden (JuZa 2010).

- **Bouw- of omgevingsvergunning**

Er zijn binnen de organisatie voorbereidingen getroffen voor de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 (JuZa 2010).

- **Internationale regelgeving**

Europees rechtelijke bepalingen omtrent openbare aanbestedingen, staatssteun en milieurecht, zoals de vogel- en habitatrichtlijn en milieueffectrapportage, zijn bijzondere aandachtsterreinen. Binnen de organisatie is er geen specifieke functionaris belast met het coördineren van informatie over Europese regelgeving. De complexiteit, kenbaarheid en de mate van (rechtstreekse) werking geven daartoe wel aanleiding (Van Zundert, 2009).

Vragen kunnen ook voorgelegd worden aan het kenniscentrum Europa Decentraal of zonodig aan de huisadvocaat (JuZa 2010).

- **Toezicht en handhaving**

Bij het cluster ondersteuning (Staf) maakt een scan op de handhaafbaarheid deel uit van de voorbereiding en vaststelling van normen, nadere regels en beleidsregels.

Het cluster Ruimte kan niet aangeven of een dergelijke scan deel uitmaakt van de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplannen en vergunningsvoorschriften.

- **Rechtszaken**

Er bestaat geen centrale registratie van (civiele) zaken waarbij gemeente Haaksbergen partij is. Mede daardoor is er geen of onvoldoende zicht op de lopende (civiele) procedures of op de aard en inhoud daarvan. Structurele tekortkomingen in beschikkingen en/regelgeving kunnen zo niet geïdentificeerd en verbeterd worden (JuZa 2010).

De gemeente Haaksbergen raakte in 2009 betrokken bij 13 burgerrechtelijke gedingen, waarvan er 8 betrekking hadden op hetzelfde onderwerp: de invordering van dwangsommen ter zake van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen langs de Buurserbeek. Daaruit kan geen maatgevende conclusie worden getrokken met betrekking tot de juridische kwaliteit van het handhavingsbeleid (Van Zundert, 2009).

Op papier lijken de nodige maatregelen te zijn getroffen om de publiekrechtelijke kwaliteit van besluiten, maatregelen en activiteiten te waarborgen. In de praktijk wordt er van beschikbare instrumenten echter niet of onvoldoende gebruik gemaakt, soms ontbreken controle-instrumenten ook.
--

3.4.5. Kwaliteitscriterium 5 Privaatrechtelijk kader

Vindt het privaatrechtelijk handelen binnen de daarvoor gestelde regels plaats?

Gemeentes begeven zich steeds vaker op het privaatrechtelijke terrein. Daaraan zijn bepaalde risico's verbonden omdat voor een gemeente andere spelregels gelden dan voor een private partij. Voordat een gemeente een overeenkomst met een private partij aangaat, moeten de inhoud en de gevolgen daarvan daarom goed juridisch uitgezocht worden.

- **Contracten**

Er is geen voorgeschreven vaste procedure voor het opstellen van contracten. Dit is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende leidinggevende of projectleider, die integraal

verantwoordelijk is en zelf beslist of hij/zij een juridische consulent inschakelt. Er wordt niet systematisch getoetst aan relevante juridische kennis of op valkuilen gescreend (JuZa 2010).

De Nota Inkoop en Aanbesteding voorziet in contractmanagement door een centrale inkoopcoördinator, maar de voornemens uit deze nota werden nog niet uitgevoerd (Inkoop 2011).

- **Inkoop en aanbesteden**

De centrale inkoop zou moeten plaatsvinden conform de richtlijnen in de Nota Inkoop en Aanbesteding 2007 en volgens de voorschriften in de mandatenregeling. In de mandatenregeling wordt niet voorzien in een rechtstreekse inkoopcoördinator. Zolang er geen inkoopcoördinator benoemd is, moet voor bepaalde aankopen toestemming verkregen worden van het clusterhoofd ondersteuning of van de Gemeentesecretaris (Inkoop 2011).

Er wordt wel met protocollen of checklists gewerkt. Elke medewerker die te maken krijgt met inkoop wordt verondersteld te handelen en te adviseren met inachtneming van deze Nota (Inkoop 2011). Advies kan worden ingewonnen bij senior-medewerkers van facilitaire zaken en bij medewerkers van Juridische Zaken. In de praktijk gebeurt dit niet in alle gevallen (JuZa 2010).

Volgens haar accountant houdt de gemeente Haaksbergen zich niet aan het eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid (Nota Inkoop en Aanbesteding 2007, accountantsverklaringen 2008 en 2009). Uit de controle op rechtmatigheid blijken ook in 2010 enkele tekortkomingen bij de naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen. Geadviseerd wordt de interne beheersing verder aan te scherpen. Uit interne controle blijkt daarnaast een onzekerheid ten aanzien van naleving van wet- en regelgeving voor de regeling BBZ (PwC, verslag van bevindingen 2010).

3.4.6. Kwaliteitscriterium 6 Afspraken

Worden bepaalde afspraken met zowel derden als individuele medewerkers adequaat vastgelegd en gearchiveerd?

Het vastleggen van afspraken en het gestructureerd opbouwen en onderhouden van dossiers is van belang voor het rechtmatig handelen en een goed functionerende kwaliteitszorg.

- **Informatieverstrekking en toezeggingen**

In algemene zin is elke medewerker van de gemeente Haaksbergen integraal verantwoordelijk voor het "eigen" product, dus ook voor de bijbehorende communicatie en informatie, via welk kanaal of medium dan ook.

Communicatie en informatieversterking vinden plaats via brieven, telefoon, mondeling, via e-mail, via de website en via het gemeentenieuws.

Daarnaast is er een frontoffice voor rechtstreekse publiekscontacten.

In de organisatie worden geen protocollen gehanteerd bij het totstandkomen van bestuurlijke toezeggingen. Wel is de ongeschreven regel dat bij gesprekken tussen bestuurders en externe partijen waar misschien zaken toegezegd of afgesproken zouden kunnen gaan worden in ieder geval nog één persoon van de zijde van de ambtelijke organisatie aanwezig is, maar dit wordt door bestuurders niet altijd op prijs gesteld en ook niet gecontroleerd.

Er worden incidenteel gespreksnotities gemaakt van informatiegesprekken, bijvoorbeeld over de uitleg van een bestemmingsplan in een concreet geval.

Er worden incidenteel disclaimers gebruikt. Er bestaat geen centraal vastgestelde werkwijze voor (JuZa 2010).

Het vastleggen van afspraken en het gestructureerd opbouwen en onderhouden van dossiers is binnen de gemeentelijke organisatie niet of onvoldoende geformaliseerd en gestandaardiseerd.

De algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om in de vorm van beleidsregels zo gedetailleerd mogelijk aan te geven wat de burger van de gemeente kan verwachten in het kader van de bepaalde bevoegdheden of normen. De beleidsregels in de gemeente Haaksbergen staan op www.overheid.nl en op www.haaksbergen.nl.

In Haaksbergen wordt een ontwerpbesluit in het algemeen summier aangekondigd. Er wordt niet vermeld wat de burger van de gemeente kan verwachten in het kader van de toepassing van de betreffende bevoegdheid of de norm (Van Zundert, 2009).

Conform de verplichting sinds 1 januari 2010 is planologische informatie (bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten, aanwijzingen etc.) langs elektronische weg beschikbaar via de centrale website www.ruimtelijkeplannen.nl

3.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk werd in antwoord op de derde onderzoeksvraag het juridische functioneren van de gemeente Haaksbergen langs een meetlat van zes kwaliteitscriteria gelegd. Daarmee werden knelpunten en tekortkomingen in de juridische kwaliteitszorg van de gemeente Haaksbergen gesignaleerd en benoemd.

Het is ook mogelijk de derde onderzoeksvraag vanuit een andere invalshoek te benaderen door te kijken naar de mate waarin burgers en bedrijven zich rechtvaardig en rechtmatig bejegend voelen door de gemeente Haaksbergen in het kader van gemeentelijke regelingen, vergunningen, overheidscontrole en toezicht, belastingen, subsidies of andere besluiten. In hoofdstuk 4 wordt het juridische functioneren van de gemeentelijke organisatie daarom langs de meetlat van derden gelegd.

Hoofdstuk 4 Juridische kwaliteitszorg langs de meetlat van derden

4.1. Inleiding

In Hoofdstuk 3.4 werd het juridische functioneren van de gemeente Haaksbergen in het kader van de derde onderzoeksvraag langs een meetlat van zes kwaliteitscriteria gelegd. Daarbij werden knelpunten en tekortkomingen gesignaleerd en benoemd.

Het is ook mogelijk een beeld te krijgen van de kwaliteit van de juridische producten van de gemeente Haaksbergen door de blik te verleggen naar buiten de gemeentelijke organisatie. Hoe wordt daar over de juridische kwaliteitszorg gedacht? Vinden bijvoorbeeld burgers en bedrijven dat hun wensen en belangen bij gemeente Haaksbergen voldoende zijn meegewogen, voelt men zich gehoord, serieus genomen, benadeeld, goed bediend?

Een aanwijzing voor de kwaliteit van de juridische zorg kan ook worden gevonden in de omvang van de werkzaamheden van de bezwaarschriftencommissie: het aantal ingediende bezwaarschriften, de besluiten waartegen bezwaar gemaakt werd, de adviezen van de bezwarencommissie.

De kwaliteit van de juridische producten wordt ook bepaald door de mate waarin de gemeente Haaksbergen erin geslaagd is juridische en financiële aansprakelijkheid te voorkomen of te beperken. Het aantal ingediende claims en het aantal tegen handelingen en besluiten van de gemeente aangespannen rechtszaken zijn daarvoor geschikte aanwijzingen. Werden de claims toegekend, werden de klagers door de rechter geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld? En blijkt er in de pogingen tot het voorkomen van claims sprake van onnodige bureaucratie en een lage output van bestuursproductie?

Al deze perspectieven komen in dit hoofdstuk aan de orde.

4.2. Juridische kwaliteit van de producten van gemeente Haaksbergen vanuit het oogpunt van de belanghebbenden

Jaarlijks gaan bij de gemeente Haaksbergen circa 25.000 besluiten en beschikkingen de deur uit waartegen bezwaar en beroep open staat. Daarin zijn de handhavingsbeschikkingen niet meegenomen (Van Zundert, 2009).

Eén van de bijlagen bij dit advies bevat een gespecificeerd overzicht van de aantallen per sector en product over 2008 en 2009.

Een knelpunt bij het tot stand komen van besluiten en beschikkingen blijkt de balans tussen serviceverlening en risicomanagement. Hoewel binnen de organisatie in het algemeen begrip bestaat voor weerstanden bij derden tegen bepaalde besluiten en maatregelen, vooral als het gaat om de inrichting van de fysieke leefomgeving en het verkeersbeleid, lijkt toch het streven voorop te staan om enerzijds positief te reageren op aanvragen, maar om bestuursbesluiten (vergunningen, ontheffingen en andere beschikkingen) toch zo veel mogelijk zodanig in te richten dat de kans van slagen in een bezwaar of beroep wordt geminimaliseerd (Van Zundert, 2009).

Uit de jaarverslagen van de gemeentelijke commissie bezwaarschriften blijkt dat naar aanleiding van circa 25.000 besluiten en beschikkingen per jaar de afgelopen tien jaar gemiddeld 80 bezwaarschriften werden ingediend en over de laatste vijf jaar gemiddeld 70 bezwaarschriften. Dat betekent dat in slechts 0,3% van de appellabele besluiten, daadwerkelijk gebruik werd gemaakt van de daartegen open gestelde rechtsgang.

Dat zou een aanwijzing kunnen zijn voor het feit dat de belanghebbenden over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de besluiten en de beschikkingen van gemeente Haaksbergen.

4.3. Preventieve conflictoplossing

Het indienen van schriftelijke of mondelinge zienswijzen vormt vaak een signaal dat de indieners daarvan, bij een onvoldoende tevredenstellende reactie daarop, een bezwaarschrift zullen indienen of in rechtstreeks beroep zullen gaan wanneer deze rechtsgang open staat. In de behandeling van zienswijzen en bezwaren wordt niet altijd onderzocht of en in hoeverre de kwaliteit van de gemeentelijke reactie voldoende zal zijn om een beroep bij de (bestuurs)rechter te voorkomen.

In Haaksbergen wordt door het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie in samenwerking en nauw overleg met de vakafdelingen vrij veel aan "premediation" gedaan: met de indieners van een schriftelijke of mondelinge zienswijze wordt contact gelegd. In veel gevallen blijkt dit tot meer informatie en begrip voor een te nemen of reeds genomen beslissing te leiden, maar soms ook tot het alsnog aanpassen van de beslissing (Van Zundert, 2009).

Bezwaren waarvan bij voorbaat vaststaat dat zij niet zullen leiden tot een andere uitkomst, kunnen in een dergelijke (informele) bespreking vooraf soms eenvoudig 'van tafel worden gehaald'. Al naar gelang de zwaarte van de weerstand en de emotie die daarbij speelt, kan worden overwogen of niet een ambtenaar maar een bestuurder (wethouder, burgemeester) deze bemiddelende rol dient te vervullen.

Voor zover bezwaarschriften worden ingetrokken naar aanleiding van ambtelijke contacten in het kader van de voorbereiding van de advisering over bezwaarschriften is dat een bewijs dat dergelijke ambtelijke inspanningen bijdragen aan de juridische kwaliteitszorg. Preventieve aandacht voor omgevingsweerstand komt de kwaliteit van het bestuur, in de zin van legitimiteit en daardoor ook van juridische kwaliteit, ten goede (Van Zundert, 2009).

In Haaksbergen wordt na premediation een relatief groot aantal bezwaarschriften alsnog ingetrokken. Het aantal ingetrokken bezwaarschriften vertoont een stijgende lijn, terwijl het aantal behandelde en gegrond verklaarde bezwaarschriften een dalende lijn vertoont.

Overzicht 4.1 laat de cijfers zien over de tienjarige onderzoeksperiode 2001 – 2010.

Overzicht 4.1: Aantal ingediende en behandelde bezwaarschriften.

Jaar	Aantal	Ingetrokken	%	Behandeld	Geground	%
2001	111	17	15 %	92	23	25 %
2002	70	27	39 %	42	5	12 %
2003	68	16	24 %	52	11	21 %
2004	91	23	25 %	69	14	20 %
2005	53	15	28 %	38	6	16 %
2006	67	13	19 %	52	9	11 %
2007	65	17	26 %	43	9	21 %
2008	82	28	34 %	50	5	10 %
2009	48	21	43 %	25	5	20 %
2010	44	19	43 %	25	4	16 %

Het aantal ingediende bezwaarschriften vertoont een dalende tendens met 2008 als uitschieter naar boven. Het percentage ingetrokken bezwaarschriften laat een stijgende lijn zien. Hier is 2002 een positieve uitschieter en 2006 een negatieve uitschieter. Premediation lijkt vruchten af te werpen. Het percentage geground verklaarde bezwaarschriften van de behandelde bezwaarschriften blijft stabiel in de orde van grootte van 10% tot 20%. De daling van het aantal ingediende bezwaarschriften, gekoppeld aan het stijgende percentage ingetrokken bezwaarschriften en het stabiel blijvende percentage geground verklaarde bezwaarschriften heeft als resultaat dat het aantal geground verklaarde bezwaarschriften inmiddels is gedaald tot jaarlijks een handje vol.

4.4. De juridische kwaliteit getoetst door de bezwarencommissie, de bestuursrechter en toezichthouders

Bij juridische kwaliteit staan rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid centraal, maar ook effectiviteit, efficiency en bejegening. Wanneer de gemeentelijke organisatie naar de mening van belanghebbenden op één van die terreinen tekort geschoten is, maakt men bezwaar. In Haaksbergen worden bezwaren door de gemeentelijke commissie bezwaarschriften behandeld.

4.4.1. De Commissie Bezwaarschriften

- De behandeling van bezwaarschriften vindt op vrij formele wijze plaats: de bezwaarschriftencommissie oordeelt vooral aan de hand van het positieve recht, van rechtsontwikkelingen en van jurisprudentie (Van Zundert, 2009). Ook toetst de Commissie op doelmatigheid.
- Omdat klachtenbehandeling niet tot de formele taak van de commissie behoort, komen klachten over bejegening niet of nauwelijks in uitspraken aan de orde. Dit is een bestuurlijke keuze: met klachten over bejegening kan men bij een klachtencoördinator terecht (Van Zundert, 2009); de betreffende leidinggevende is daarna verantwoordelijk voor de verdere afhandeling van de klacht.
- In de bezwaarschriftencommissie hebben geregeld ambtenaren zitting die in andere gemeenten werkzaam zijn. Wanneer de betreffende ambtenaren werkzaam zijn in

rechtsgebieden, waarin zij ook in de commissie moeten adviseren, zou het referentiekader waarin zij overdag werkzaam zijn een belemmering kunnen vormen voor een objectieve beoordeling in de bezwaarschriftencommissie van de andere gemeente. Aan de andere kant brengen de betreffende ambtenaren ook veel specifieke deskundigheid in (Van Zundert, 2009). In Haaksbergen zijn momenteel twee van de zeven commissieleden werkzaam bij andere gemeenten.

- De bezwaarschriften hebben over het algemeen betrekking op de toepassing van bestuursdwang en op bouwvergunningen, op bijstandsuitkeringen en gehandicaptenvoorzieningen. Een aantal van de bezwaren blijkt voortijdig te worden ingetrokken omdat de gemeente alsnog geheel of gedeeltelijk aan de wensen van de bezwaarmakers tegemoet kan komen, een gedeelte wordt door de bezwarencommissie niet ontvankelijk verklaard.

Overzicht 4.2: Afhandeling bezwaarschriften door bezwaarschriftencommissie

Jaar	Uitgebrachte adviezen aantal %	Niet ontvankelijk verklaard aantal %	Ongegrond verklaard aantal %	Geground verklaard* <i>percentage van:</i> aantal <i>totaal ontvankelijk</i>
2001	92 100 %	32 35 %	37 40 %	23 25 % 38 %
2002	42 100 %	6 14 %	31 74 %	5 12 % 14 %
2003	52 100 %	15 29 %	26 50 %	11 21 % 30 %
2004	69 100 %	15 22 %	40 58 %	14 20 % 26 %
2005	38 100 %	5 13 %	27 71 %	6 16 % 18 %
2006	53 100 %	10 19 %	34 64 %	9 17 % 21 %
2007	44 100 %	11 25 %	24 55 %	9 20 % 27 %
2008	50 100 %	17 34 %	28 56 %	5 10 % 15 %
2009	25 100 %	10 40 %	10 40 %	5 20 % 33 %
2010	25 100 %	6 24 %	15 60 %	4 16 % 21 %

* Dit percentage betreft de inhoudelijk getoetste ontvankelijke bezwaren.

Overzicht 4.2 geeft de cijfers van de afhandeling door de bezwaarschriftencommissie 2001 - 2010 (Jaarverslag Commissie Bezwaarschriften, 2010).

Het aantal uitgebrachte adviezen in de onderzoeksjaren begint hoog, blijft dan zeven jaren stabiel om de laatste twee jaren aanmerkelijk te dalen. Zowel het percentage niet ontvankelijk als ongegrond verklaarde bezwaarschriften blijft in de reeks van tien

onderzoeksjaren stabiel. Op de stabiliteit van het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften op basis van het totaal is reeds gewezen (Tabel 4.1). De variatie is iets groter wanneer het percentage gegrond verklaarde bezwaarschriften wordt gezien in het licht van het aantal ontvankelijk verklaarde bezwaarschriften (laatste kolom). Van een dalende of stijgende tendens is dan evenwel geen sprake.

Incidenteel wordt door burgemeester en wethouders van het advies afgeweken. In de periode 1999 tot en met 2006 bracht de commissie 41 adviezen uit aan de gemeenteraad, die in geen enkel geval van het advies is afgeweken. In 2007 en 2008 werden geen adviezen aan de gemeenteraad uitgebracht. In 2009 besloot het college twee keer af te wijken van het advies van de bezwarencommissie (Jaarverslagen bezwarencommissie).

- De wettelijke termijn waarbinnen de commissie advies moet uitbrengen wordt in circa één derde van alle gevallen niet gehaald (Van Zundert, 2009).
- De lange afdoeningsduur is vanuit het oogpunt van juridische kwaliteitszorg een minpunt. De snelheid van afdoening is de laatste jaren een speerpunt van zowel de bezwaarschriftencommissie als het bestuur geweest (Van Zundert, 2009). Anderzijds kan een langere afdoening juist kwaliteitsverhogend werken: er kan bijvoorbeeld nader onderzoek worden gedaan.
- Voor overschrijdingen van de behandelingstermijn zijn in de jaarverslagen van de commissie verklaringen gegeven: er moest nader onderzoek verricht worden, de bezwaarden vroegen zelf om uitstel of soms langdurige aanhouding, de voorgeschreven bezwaarentermijnen moesten worden afgewacht. Daarnaast kan de afhandeling van een bezwaarschrift door de gemeenteraad lang duren: het advies moet eerst in een raadscommissie besproken worden en de gemeenteraad zelf vergadert in een lage frequentie. Vaak wordt om aanvullende informatie gevraagd (Van Zundert, 2009).
- In verband met de invoering van de Wet dwangsom en beroep is de wettelijke afdoeningstermijn sinds 1 oktober 2009 aanzienlijk verruimd (naar 18 weken, namelijk 12 weken en 6 weken). Dat is meestal niet in het nadeel van reclamanten (Van Zundert, 2009). Burgers hebben in het kader van die wetgeving in bepaalde gevallen recht op een vergoeding (dwangsom) als de overheid te laat een besluit neemt op hun aanvraag of bezwaarschrift. Bovendien kunnen zij dan via de rechter een besluit afdwingen. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat burgers mogelijkheden hebben om trage besluitvorming van bestuursorganen tegen te gaan.
Overzicht 4.3 geeft de gemiddelde afhandelingstermijn in de periode 2006 – 2010.

Overzicht 4.3: Gemiddelde afhandelingstermijn bezwaarschriften.

Jaar	Afhandelingstermijn
2006	13,7 weken
2007	13,1 weken
2008	13,4 weken
2009	17,4 weken
2010	15,0 weken

Gezien het geringe aantal onderzoeksjaren dienen we terughoudend te zijn bij het trekken van conclusies. Zeker is wel dat van een daling geen sprake is.

- Uit de verslaglegging van de bezwaarschriftencommissie blijkt dat de juridische kwaliteitszorg ter zake van de sociale zorg (Wmo) voor verbetering vatbaar is. Dat wordt door ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente bevestigd. In zekere zin geldt dit ook voor de juridische kwaliteitszorg in de sector van het gemeentelijk personeelsbeleid (Zie voor specificatie Burgerjaarverslagen 2004 t/m 2009)
- Het aantal vervolgpcedures na besluiten op bezwaarschrift en na advisering door de bezwaarschriftencommissie (beroep en hoger beroep) vertoont een stabiele lijn: gemiddeld ruim 23%. In de jaarverslagen is niet aangegeven of hierin ook de gevallen zijn begrepen waarin het bestuursorgaan is afgeweken van het advies van de commissie (Van Zundert, 2009).

Er worden de laatste twee jaren minder bezwaarschriften ingediend. Het aantal uiteindelijk door de rechter gegrond verklaarde bezwaren vertoont een dalende lijn. Deze dalende trend kan een indicatie zijn voor de juridische kwaliteit van de geproduceerde besluiten en beschikkingen.

4.4.2. Rechtszaken

De ontwikkeling van het bestuursprocesrecht biedt degene die de gemeentelijke overheid wenst aan te spreken ter zake van haar handelingen en besluiten, zo veel ruimte, dat steeds minder civiele vorderingen voorkomen.

- Een indicatie voor de het niveau van de juridische kwaliteitszorg is dat Haaksbergen nauwelijks voorkomt in www.rechtspraak.nl
- In jaarlijks gemiddeld 23% van de gevallen waarin door de gemeentelijke commissie bezwaarschriften werd beslist op een bezwaarschrift, werd beroep bij de rechtbank ingesteld. De conclusie is dat slechts een marginaal aantal besluiten in bezwaar en vervolgens in beroep wordt bestreden (Van Zundert, 2009).
- De 13 burgerrechtelijke gedingen waarbij de gemeente Haaksbergen in 2009 betrokken raakte hadden met name betrekking op hetzelfde onderwerp: de invordering van dwangsommen ter zake van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen in het Park Buurserbeek. Er werden meerdere procedures tegen 8 appellanten gevoerd, waarbij er vier in het gelijk werden gesteld, met twee geschikt werd en de overige twee in het ongelijk werden gesteld. Daaruit kan geen maatgevende conclusie worden getrokken met betrekking tot de juridische kwaliteit van het handhavingsbeleid (JuZa 2010).
- Momenteel is gemeente Haaksbergen bij een aantal privaatrechtelijke procedures betrokken, waaronder
 - Frankenhuis: niet houden aan algemene verkoopvoorwaarden
 - Twence: ingebrekestellingsprocedure met de overige regiogemeenten.(JuZa 2010)

4.4.3. Klachtencommissie

Het aantal ingediende klachten over de gemeente blijkt vrij beperkt te zijn.

Er wordt geklaagd over het optreden van bepaalde medewerkers van de gemeente, over de foutieve administratieve verwerking van gegevens, het niet tijdig beantwoorden van brieven, fouten in de adressering van bepaalde stukken, schending van privacy-regels, het verstrekken van onjuiste informatie. Maar niet over de juridische kwaliteit van bepaalde producten of diensten. Daarvoor is weliswaar de procedure bij de Commissie Bezwaarschriften bedoeld, maar dit hoeft klagers er niet van te weerhouden ook elders hun klacht neer te leggen.

Incidenteel moet een klacht via de uitgebreide procedure met hoorzittingen en binnen de maximale termijn van tien weken behandeld worden.

In vrijwel alle gevallen kan het probleem al na een eerste telefonisch contact worden opgelost. (Burgerjaarverslag 2007, 2008 en Jaaroverzicht klachten 2009).

Jaar	Aantal klachten	Formeel behandeld
2007	9	Niet bekend
2008	15	1
2009	10	0

4.5. De juridische kwaliteit beoordeeld door (externe) deskundigen en overige betrokkenen

Juridische kwaliteit valt niet alleen af te meten aan concrete besluiten waartegen bezwaar en beroep open staat, maar ook plannen, verordeningen, regelingen, correspondentie en publicaties moeten voldoen aan basisnormen van juridische kwaliteit.

De basisnormen van de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten zijn geformuleerd in termen van rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid, en in termen als effectiviteit, efficiency en bejegening.

Voldoen de plannen, verordeningen, regelingen, correspondentie en publicaties van gemeente Haaksbergen naar de mening van (externe) deskundigen en andere betrokkenen aan de basisnormen van juridische kwaliteit?

4.5.1. De provinciale ombudsman

Haaksbergen is aangesloten bij de provinciale ombudsman. Burgers kunnen bij deze ombudsman terecht als ze een klacht hebben over de wijze waarop ze door een ambtenaar of bestuurder bejegend of behandeld zijn. Daaraan voorafgaand dient de burger eerst met de klacht zelf naar de gemeente zelf te zijn geweest.

In de periode 2004 tot en met 2009 werden aan de Ombudsman in het totaal 8 klachten over gemeente Haaksbergen voorgelegd over heel uiteenlopende onderwerpen als een vervangende geboorteakte en honden- en kattenpoep in de zandbak. Maar niet over de juridische kwaliteit van producten of diensten.

De Ombudsman zag in alle gevallen geen reden om nader onderzoek in te stellen (Jaarverslagen provinciale ombudsman 2004 – 2009).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal	2	2	1	3	0	0

4.5.2. De staat van de gemeente

Waarstaatjegemeente.nl is een website van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Deze website biedt gemeenten inzicht in hun eigen prestaties en de prestaties van collega-gemeenten. De informatie is voor alle 418 gemeenten zichtbaar.

Haaksbergen krijgt op het onderdeel "de burger als klant" een 7,7 als rapportcijfer en op het onderdeel oordeel van de burger over "deskundigheid" een 8,5. Dat zegt weliswaar niets over het oordeel van de burger over de juridische deskundigheid binnen de ambtelijke organisatie, maar anderzijds zou dit rapportcijfer niet zo hoog kunnen zijn wanneer de burgers over de juridische kwaliteit van de producten en diensten van de gemeente erg ontevreden zouden zijn geweest.

4.5.3. Het burgerpanel

De gemeente Haaksbergen geeft aan veel waarde te hechten aan de mening van haar inwoners. Daarom wordt periodiek door middel van het Haaksbergenpanel naar de mening van inwoners gevraagd. De vragen gaan over gemeentelijke vraagstukken of een actueel onderwerp. De besproken onderwerpen hebben hooguit zijdelings te maken met de kwaliteit van de juridische producten van gemeente Haaksbergen, maar zover van toepassing wordt er geen groot ongenoegen over de kwaliteit van de dienstverlening of over de bejegening door medewerkers van de gemeente geuit (zie voor specificatie www.haaksbergen.nl/burgerpanel)

4.5.3. Imago-onderzoek

Door de Universiteit Twente (afdeling Toegepaste Communicatiewetenschap) werd in juli 2007 in opdracht van de gemeente Haaksbergen een onderzoek uitgevoerd naar het imago van de gemeente Haaksbergen bij haar burgers. Het imago-onderzoek 2007 was een herhaling en een uitbreiding van het eerste imago-onderzoek dat de gemeente heeft laten uitvoeren in 2004. Volgens de onderzoeksresultaten was het beeld over de gemeente in 2007 op vrijwel alle fronten positiever dan drie jaar geleden. Belangrijkste aanbevelingen:

- transparantie bevorderen bij afdelingen, zeker bij langlopende procedures;
- consistentere optreden van afdelingen bevorderen;
- interdepartementale raadpleging bevorderen;
- feedback vragen aan burgers na afronding procedure.

(Imago-onderzoek UT 2007).

4.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk werd in antwoord op de derde onderzoeksvraag het juridische functioneren van gemeente Haaksbergen langs een tweede meetlat gelegd: die van derden.

Het resultaat van die meting is positief: er worden van jaar tot jaar gemiddeld minder bezwaarschriften ingediend en ook het aantal uiteindelijk door de rechter gegrond verklaarde bezwaren vertoont een dalende lijn. Civielrechtelijke procedures worden weinig gevoerd, de Provinciale Ombudsman hoeft geen nader onderzoek naar gemeente Haaksbergen te doen, de klachtencommissie ontvangt weinig klachten.

Die dalende trend is een indicatie voor de kwaliteit van de juridische producten en diensten van gemeente Haaksbergen vanuit het oogpunt van derden.

Bijlage 1: Juridische kwaliteitszorg op gemeentelijk niveau: rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtvaardigheid

1.1 Wat is juridische kwaliteitszorg op gemeentelijk niveau?

De eerste onderzoeksvraag betreft de afbakening van het onderwerp: wat is juridische kwaliteitszorg?

Juridische kwaliteitszorg kan worden gedefinieerd als het geheel van maatregelen en voorzieningen die moeten worden getroffen om de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten te waarborgen en waar nodig te verbeteren.¹

Maar wat is juridische kwaliteit en wanneer is deze voldoende?

Het begrip 'kwaliteit' verschilt naar tijd, plaats, omstandigheden en betrokkenen, zoals burgers, (andere) belanghebbenden, ambtenaren, adviseurs, toezichhouders en rechterlijke instanties. Voor allerlei doeleinden zijn kwaliteitsstandaarden opgesteld, waarin de criteria waaraan een kwaliteit moet voldoen zijn vastgelegd. Ook het ambitieniveau van een gemeente ten aanzien van de juridische kwaliteit kan van belang zijn. Dit kan vastgelegd zijn in een algemeen beleidsplan, een concernplan of in een uitgangspuntennota voor een concreet doel, maar ook bijvoorbeeld naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak waarin de juridische kwaliteit van een besluit van de betreffende gemeente is beoordeeld.

Juridische kwaliteit is dus eigenlijk een veranderlijk containerbegrip dat in concrete situaties moet worden ingevuld door het stellen van eisen (eindtermen) dan wel criteria. Vanuit verschillende gezichtpunten komen andere aspecten van juridische kwaliteitszorg aan de orde. De juridische kwaliteit van de producten en diensten van een gemeente kan zodoende beoordeeld worden vanuit het oogpunt van belanghebbenden, vanuit het zicht van toezichhouders, bezwaarschriftencommissie of de bestuursrechter, maar ook door (externe) deskundigen in te schakelen.

1.2. Juridische kwaliteitszorg vanuit het gezichtspunt van de primaire belanghebbende

De juridische kwaliteit van de producten en diensten van een gemeente kan in eerste instantie worden beoordeeld vanuit het gezichtspunt van de belanghebbenden. De eerste of primaire belanghebbende is de aanvrager of degene tot wie een besluit, een proces of een handeling van een gemeente zich in hoofdzaak richt. De zogenaamde derde belanghebbende is degene wiens belangen door het besluit, het proces of de handeling ook worden geraakt of kunnen worden geraakt.

De afbakening van de belangen van de primaire belanghebbende enerzijds en de belangen van derden anderzijds is lastig. Het gaat hier om een belangrijke juridische kwaliteitseis waardoor een gemeente niet zomaar af mag gaan op dat wat de aanvrager wenst. Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen moet verzamelen. Er moet een afweging gemaakt worden van alle relevante belangen. Het objectiveren van de aanvraag en het tegelijkertijd inzichtelijk maken van andere relevante belangen is mogelijk door bij een aanvraag om een besluit (vergunning, ontheffing, toestemming, subsidie, e.d.) een motivering te verlangen.

In de expliciete afweging van de belangen van de aanvrager ten opzichte van die van derde belanghebbenden komt de juridische kwaliteit van besluitvorming tot uitdrukking. Maar niet elk besluitvormingsproces biedt de ruimte om deze belangenafweging te maken. Vooral bij bestuursbesluiten waarbij aan het bestuursorgaan beleidsvrijheid is gelaten, een zogenaamde discretionaire bevoegdheid, is een kritische houding nodig ten aanzien van de vraag of de aanvraag zonder meer moet worden gehonoreerd. Moeten er nog andere belangen afgewogen worden? Dat geldt ook als de desbetreffende belanghebbenden daar niet zelf uitdrukkelijk om vragen, bijvoorbeeld via een zienswijze of een bezwaarschrift.

¹ Juridische kwaliteitszorg, een handreiking, Uitgave VNG, z.d.

1.3. Juridische kwaliteitszorg vanuit het gezichtspunt van de derde belanghebbende

Een voor de aanvrager gunstig besluit kan nadeel met zich meebrengen voor een ander, de zogenaamde derde belanghebbende, bijvoorbeeld een omwonende. Daarom kan vooraf geïnventariseerd worden welke belangen naar aard en intensiteit zullen moeten worden afgewogen bij de besluitvorming. Deze inventarisatie kan plaatsvinden op grond van ervaring, maar ook naar aanleiding van inspraakreacties of van zienswijzen. Ook kan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) als bedoeld in afd. 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast worden. Het gebruik daarvan is soms wettelijk voorgeschreven, maar kan ook facultatief worden toegepast. In het kader van een UOV kunnen derden hun belang door middel van een zienswijze naar voren brengen en kunnen eventuele belangen bij de besluitvorming gedetailleerd worden afgewogen. Een beroep op de bestuursrechter staat daarna uitsluitend open voor degenen die gebruik hebben gemaakt van de zienswijzeprocedure in het kader van de UOV.

Vooraf met betrekking tot processen, besluiten en handelingen die betrekking hebben op het gebruik, de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving (zoals een bestemmingsplan, een projectbesluit, een ontheffing of een vergunning), spelen belangen van derden vaak een grote rol. Zowel de primaire belanghebbende (aanvrager van een besluit of anderszins begunstigde) als de ambtelijke en bestuurlijke besluitvormers moeten daarmee rekening houden. Dat kan onder andere door vooraf met derden-belanghebbenden contact te zoeken en hen te informeren over de te verwachten aanvraag of het te verwachten besluit. Door bij de bekendmaking van een voornemen om een besluit (vergunning, vrijstelling, ontheffing, toestemming) te nemen duidelijk aan te geven of en in hoeverre daarbij met de belangen van derden rekening kan en zal worden gehouden, wordt de positie van de derde-belanghebbende expliciet in beeld gebracht.

Soms geven belangen van derden aanleiding om zich collectief tegen een voornemen tot vergunningverlening te verzetten. Van de betrokken ambtenaren en bestuurders mag worden verwacht dat zij een dergelijke ontwikkeling zien aankomen. Het is dan zaak om met de aanvragers van het besluit, of degenen die anderszins belang hebben bij de gemeentelijke besluitvorming, tijdig in overleg te treden. Dat zou kunnen betekenen dat de motivering van het te nemen besluit moet worden verbeterd, of dat er met de personen die een collectieve reactie zouden willen voorbereiden rechtstreeks overlegd wordt over het ontwerpbesluit of het plan. Vaak blijkt dat met wat extra communicatie, en soms ook door wat water bij de wijn te doen, tegengestelde belangen te overbruggen zijn.

1.4. Tegenstellingen tussen primaire en derde belangen

Als een bepaald project of plan waarschijnlijk duidelijk tegengestelde reacties gaat oproepen is er reden zich extra in te spannen om deze tegengestelde belangen al in het ontwerp van het plan of besluit te benoemen. Een plan of ontwerpbesluit mag niet slechts het pleidooi te zijn vóór het project of vóór het aangevraagde besluit. Wanneer vooraf wordt aangekondigd dat zowel de belangen van de primaire belanghebbenden als die van derde belanghebbenden zijn geïnventariseerd én in de afweging zullen worden betrokken, kan het zijn dat tegenstanders geen aanleiding meer zien om hun belangen te articuleren of te verdedigen, omdat men voldoende vertrouwen heeft dat de eigen belangen niet over het hoofd zullen worden gezien.

Wanneer een bestuursorgaan over redelijk wat beleidsvrijheid beschikt kan het aanbeveling verdienen om hiervoor beleidsregels vast te stellen, waarin aangegeven wordt hoe het bestuursorgaan met de betreffende beleidsvrijheid omgaat. Zo kunnen bijvoorbeeld beleidsregels worden vastgesteld voor terrasvergunningen, waarin wordt vastgelegd onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een dergelijke vergunning in elk geval zal worden verleend en wanneer deze zal worden geweigerd. Van beleidsregels kan worden afgeweken, het zijn geen rechtsregels. Maar bij afwijking moet worden gemotiveerd. Daarnaast speelt ook de manier waarop in de plaatselijke en regionale pers over overheidsprocedures, besluiten en handelingen wordt bericht een rol. De (wijze van) informatieverstrekking aan de media is hierbij van belang.

Om de legitimiteit (in de vorm van publieke acceptatie) en daarmee ook de kwaliteit van het overheidsbestuur te bevorderen kan het aanbeveling verdienen om naast de gevestigde politieke instituties (gemeenteraad, politieke partijen, raadsfracties en raadscommissies) ook een beroep te kunnen doen op een algemeen reflectief forum waarin ingezetenen en vertegenwoordigers van niet - politieke organisaties zitting kunnen hebben, zoals een burgerpanel of burgerforum. Bij een goede organisatie daarvan en een goede afbakening ten opzichte van de bevoegdheden van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders, kan een dergelijk burgerforum van betekenis zijn voor de optimalisering van het draagvlak van de gemeente bij de inwoners. .

1.5. Toezichthouders, bezwaarschriftencommissie en bestuursrechter

Bij het beoordelen van de juridische kwaliteit van de producten en diensten van een gemeente zijn ook toezichthouders, de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie en de bestuursrechter betrokken. Bij toezichthouders valt te denken aan de gemeentelijke accountant, provinciale en rijksdiensten en -inspecteurs en uiteraard aan bestuursorganen van provincie en rijk. Weliswaar zal de toetsing van beleid en besluiten voor deze categorie veelal gericht zijn op de specifieke belangen waarvoor zij zijn aan- of ingesteld, maar ook de juridische kwaliteit kan daarbij onderwerp van onderzoek, advies en beoordeling zijn. Hun standpunten kunnen dienen als referentiekader voor de inhoud en kwaliteit van besluiten en besluitvorming, waardoor er al bij de voorbereiding van procedures, besluiten en handelingen rekening mee kan worden gehouden. In de bekendmaking van voorgenomen besluiten of in andere communicatie met belanghebbenden en de pers, kan op dit referentiekader gewezen worden.

1.6. Juridische audits en scans

Tenslotte kan de juridische kwaliteit van de producten en diensten van een gemeente ook door juridische specialisten beoordeeld worden. Procedures, besluiten en handelingen kunnen aan een juridische audit worden onderworpen, of aan een scan door interne of externe deskundigen.

Vanwege de kosten zou men zich moeten beperken tot min of meer algemene advisering, waarvan de resultaten ook in andere gevallen gebruikt kunnen worden, of tot gevallen waaraan een naar verwachting onevenredig aansprakelijkheidsrisico kan zijn verbonden.

Wanneer om een externe juridische advisering, een oriënterende of globale aansprakelijkheidstoetsing of een audit gevraagd wordt, dient de opdracht daartoe strak geformuleerd te worden om te voorkomen dat het advies een overdaad aan (achtergrond) informatie bevat die niet rechtstreeks noodzakelijk is voor de te beantwoorden rechtsvraag of rechtsvragen.

Soms kan ook nuttige informatie worden verkregen door na te gaan of een andere gemeente eerder te maken heeft gehad met een identieke dan wel vergelijkbare procedure, besluit of handeling en of deze gemeente zich in dat kader heeft laten voorlichten over de juridische kwaliteit daarvan. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten beschikt over voorbeeldgevallen die via de VNG beschikbaar worden gesteld of bij de desbetreffende gemeente kunnen worden opgevraagd.

Overleg en beraad met andere gemeenten of de VNG kan een legitimerende bijdrage leveren aan een beleid of besluit en aan de juridische kwaliteit daarvan. Ook zouden vragen voorgelegd kunnen worden aan het kenniscentrum Europa Decentraal of zonodig aan de huisadvocaat.

1.7. Juridisering

Leidt zoveel aandacht voor juridische kwaliteitszorg niet tot een verdere juridisering van de samenleving? Onder invloed daarvan worden de verhoudingen tussen personen onderling en tussen overheid en burger in toenemende mate juridisch vastgelegd in formele besluiten en contracten die juridisch zoveel mogelijk worden geperfectioneerd. Daardoor gaat de aandacht vooral uit naar het vastleggen van rechten en minder van plichten. De angst voor financiële, politieke dan wel maatschappelijke aansprakelijkheid voor onvolkomenheden in

de schriftelijke vastlegging neemt toe. Het gevaar bestaat dat bij verdere perfectionering van de juridische kwaliteit de overheid aan legitimiteit verliest omdat een groeiende groep inwoners het niet meer kan volgen en de daarmee gepaard gaande gevoelens van onmacht op andere wijze uit, bijvoorbeeld door agressie en fysiek geweld.

Deze keerzijde van het optimaliseren van de juridische kwaliteit verdient aandacht en zorg. Het gaat daarbij vooral om effectieve communicatie over beleid en regels, het taalgebruik, het wijzen op de beschikbaarheid van rechts- en andere hulp bij het vinden en begrijpen van regels en vooral om deregulering: het vervangen van veel regels door minder maar effectieve regels. Ook gemeenten maken steeds meer werk van deregulering.

1.8. Samenvatting

Juridische kwaliteitszorg is het geheel van maatregelen en voorzieningen die moeten worden getroffen om de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten te waarborgen en waar nodig te verbeteren. De kwaliteit daarvan kan worden gezien vanuit het oogpunt van de belanghebbenden, getoetst worden door toezichthouders, de bezwaarschriftencommissie of de bestuursrechter, of beoordeeld worden door deskundigen. Voorkomen moet worden dat teveel aandacht voor juridische kwaliteit leidt tot ongewenste juridisering.

Bijlage 2: Aandachtsgebieden voor juridische kwaliteitszorg

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de problemen en knelpunten die zich in het algemeen voordoen met betrekking tot juridische kwaliteitszorg, en op de mogelijkheden die er zijn er om juridische kwaliteitszorg te optimaliseren. In de Handreiking Juridische Kwaliteitszorg van de VNG (2002) worden drie elementen van juridische kwaliteitszorg nader uitgewerkt, namelijk de organisatie van de juridische functie, de inrichting van werkprocessen en de periodieke beoordeling van de juridische kwaliteit en van juridische risico's. Daarnaast wordt een aantal specifieke aandachtsgebieden beschreven die vanuit juridisch oogpunt complex of risicovol kunnen zijn en waarvoor dan ook speciale juridische kwaliteitszorg moet worden ingezet.

2.1. Organisatorische voorzieningen

De juridische kwaliteit van de producten en diensten van een gemeente hangt samen met het niveau en de kwaliteit van de beschikbare juridische kennis.

In de gemeentelijke organisatie dient voldoende juridische deskundigheid aanwezig te zijn die goed in de organisatiestructuur is verweven en voldoende toegankelijk is. Zowel structuur als cultuur zijn van belang. Bij de organisatie van de juridische functie zijn verschillende onderwerpen van belang, zoals:

- op welke plekken binnen de gemeentelijke organisatie worden juridisch deskundigen neergezet en wat zijn hun taken en bevoegdheden?
- welke voorzieningen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de juridische kennis van de gemeentelijke medewerkers, zowel van juristen als niet-juristen, op peil blijft of wordt vergroot?

Om te beoordelen of er voldoende juridisch geschoolde medewerkers in dienst van de gemeente zijn, kan bij de (her)inrichting van de ambtelijke dienst worden onderzocht of de bestaande juridische capaciteit berekend is op de taken die moeten worden verricht, ook gelet op nieuwe juridische ontwikkelingen. Een programma voor éducation permanente is aan te bevelen. Wanneer juridische specialisatie voor een bepaald beleidsterrein overwogen wordt, dient te worden afgewogen of er voor de gespecialiseerde jurist wel voldoende adequaat werk zal zijn. De beschikbaarheid van de juridische kennis mag niet tot onnodige juridisering leiden. Het kan voordeliger zijn en de kwaliteit ten goede komen om voor minder frequente vraagstukken externe expertise in te roepen.

2.2. Education permanente

De ontwikkelingen in de rechtswetenschap en de vele veranderingen in het bestuursrecht maken adequate juridische scholing en bijscholing van ambtenaren noodzakelijk. Vroeger hadden leidinggevende ambtenaren bijna vanzelfsprekend een juridische achtergrond, maar in de moderne bestuurspraktijk worden in toenemende mate andere disciplines in leidinggevende functies aangesteld. Zij moeten wel over voldoende interne deskundigheid en een eigen 'antenne' voor juridische kwaliteitsproblemen kunnen beschikken.

Bij ambtelijke adviseurs en medewerkers met een 'technische' achtergrond ontbreekt soms de noodzakelijke juridische kennis en attitude, of wordt deze zodanig mathematisch toegepast dat daardoor de juridische kwaliteit eerder wordt aangetast dan ondersteund. Voor medewerkers die publiekscontacten onderhouden of die betrokken zijn bij procedures, besluiten en handelingen waaraan juridische kwaliteitseisen moeten kunnen worden gesteld, is vooral algemene kennis van het recht, het bestuursrecht en het bestuursprocesrecht een must.

De juridische basiskennis dient in elk geval de hoofdlijnen van de algemene wet bestuursrecht en de specifieke of aanvullende regels in de desbetreffende sectorwetgeving te omvatten. Niet alleen de inhoud van de regels zelf, maar ook de onderliggende ratio en de belangrijkste jurisprudentie, horen tot de basiskennis van de beleidsambtenaar.

Een gemeentelijk opleidingsplan moet ervoor zorgen dat de voor een functie vereiste (juridische) basiskennis verworven kan worden, voor zover deze bij indiensttreding in de desbetreffende functie al niet vereist was. Op kosten van de gemeente moeten aanvullende

opleidingen kunnen worden gevolgd over nieuwe wetgeving, nieuwe ontwikkelingen en toepassingen, en over jurisprudentie. Het opleidingsplan moet niet alleen in opleidingsmogelijkheden voorzien, maar ook in bijscholingsverplichtingen, zoals die voor steeds meer beroepsgroepen gelden. Ook dient een ambtenaar te worden verplicht om kennis te nemen van vakliteratuur en van kennisuitwisseling daarover, in en buiten diensttijd. Bij de personeelsbeoordeling dient dit expliciet te worden meegenomen. Het komt nog steeds voor dat ambtenaren teren op hun genoten opleiding zonder deze te actualiseren. Ambtenaren die niet een duidelijke en controleerbare inspanning leveren om 'bij' te blijven dreigen in toenemende mate incompetent te worden en zouden dan ook een belemmering kunnen vormen voor de noodzakelijke (juridische) kwaliteit van de gemeentelijke output.

Overigens geldt dit een zekere mate ook voor bestuurders. Het zou vast beleid moeten zijn om ook te investeren in de verwerving en verbetering van bestuurskundige en bestuursjuridische kennis van leden van het college, leden van de gemeenteraad en fractiemedewerkers. Ook daarmee kan worden bijgedragen aan de juridische kwaliteit van het gemeentelijk beleid en kan worden voorkomen dat bij de behandeling van voorstellen tot besluiten, plannen en maatregelen, amendementen en moties worden ingediend die juridisch ongewenst of zelfs onmogelijk zijn.

2.3. Juridisch risicomanagement

De juridisering van de samenleving heeft mede tot gevolg dat een gemeente zich in toenemende mate bewust dient te zijn van financiële en andere vermogensrechtelijke aansprakelijkheidsrisico's. Dit onderwerp vormt een actueel discussiepunt bij de voorbereiding van plannen en projecten en bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen.

De schadevergoedingsregeling in de Algemene wet bestuursrecht, die in voorbereiding is, zal waarschijnlijk leiden tot enige reductie van de aansprakelijkheid voor schade in de rechtmatige uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het aansprakelijkheidsrisico vraagt om een (integraal) proces van beheersing daarvan, zowel preventief als repressief. Wanneer daarvoor beleid ontwikkeld wordt kan worden aangehaakt bij bestaande theorieën over risicomanagement, die in principe ook van toepassing zijn op juridisch risicomanagement.

2.4. Specifieke aandachtsgebieden voor juridische kwaliteitszorg

2.4.1. Contracten

In het openbaar bestuur worden regelmatig schriftelijke overeenkomsten (contracten) opgesteld. Dat is meestal omdat er sprake is van een expliciet privaatrechtelijke verhouding, zoals een transactie van onroerende zaken of een prestatieovereenkomst. Maar ook bij een publiek-private samenwerking met bijvoorbeeld een marktpartij (PPS) wordt van de (samenwerkings)overeenkomst gebruik gemaakt. Privaatrechtelijke vastlegging van afspraken of zelfs van gemeentelijk beleid gebeurt meestal omdat de direct belanghebbenden het risico van publiekrechtelijke beleidswijziging willen uitsluiten door een raad of een college in een gewijzigde samenstelling of bestaande uit andere personen. Vooral in vermogensrechtelijke situaties is sprake van een toenemende 'horizontalisering' van de rechtsverhouding tussen bestuur en burger.² Aan de schriftelijke vastlegging van voor één of meer partijen belangrijke afspraken in een contract (soms ook wel 'convenant' genoemd) kleven specifieke juridische vragen, zoals de bevoegdheid (en de reikwijdte van mandaatbesluiten), de verhouding tot publiekrechtelijke regels (de zogenaamde tweewegenleer) en de sanctionering en handhaving.

² Omdat het publiekrecht in het algemeen door een (verticale) gezagsstructuur wordt gekenmerkt en privaatrecht door in beginsel gelijkbetrokken partijen, wordt het privaatrecht wel aangeduid als een horizontale rechtsverhouding.

Het gebruik van contracten vindt onder andere plaats in het gemeentelijk grondbeleid en de ruimtelijke ontwikkeling, bij personeelszaken (arbeidscontracten), civiele techniek, onderwijszaken en de inkoop van kantoorbenodigdheden.

Een specifiek contractsterrein vormt de verzekering van allerlei aansprakelijkheidsrisico's. De voorwaarden daarvan worden in het algemeen door de verzekeraar gedictieerd, maar er zijn in veel gevallen ook bijzondere bedingen mogelijk. Het verdient aanbeveling de assurantiepolissen regelmatig kritisch door te lichten.

2.4.2. Mandaat en delegatie

Bevoegdheden moeten op een juiste wijze worden geregeld en kenbaar gemaakt. Het werken met mandaat en delegatie wordt meestal aan het begin van een raadsperiode eenmalig geregeld op basis van alsdan geldende wetgeving en jurisprudentie. Bij gebruik van een gemandateerde of gedelegeerde bevoegdheid is het gewenst om (ook bij routinezaken) zeer regelmatig te onderzoeken of de regeling nog rechtsgeldig is, onder andere in verband met de daarin gestelde termijnen, de grondslag voor de overdracht of eventuele nieuwe rechtsonwikkelingen in verband met wetswijziging of jurisprudentie. Ook bij wijziging van de organisatie of van functieomschrijvingen is een tussentijdse check aanbevolen.

2.4.3. Informatieverstrekking en toezeggingen

Informatieverstrekking is een essentieel onderdeel van het openbaar bestuur. Daarin wordt op verschillende manieren voorzien, zoals door het uitgeven van besluitenlijsten, persoonlijke dan wel algemene bekendmaking van besluiten, berichtgeving via de gemeentelijke website, rechtstreekse e-mailcontacten met burgemeester en wethouders, interviews met nieuwsmedia en een frontoffice voor rechtstreekse publiekscontacten. Op het bekendmaken van besluiten zijn voorschriften van toepassing van zowel de Algemene wet bestuursrecht als van sectorale wetgeving. Bij het doen van bekendmakingen dient te blijken dat aan deze regels is voldaan.

Speciale aandacht verdient sinds 1 januari 2010 de algemene verplichting om planologische informatie (bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten, aanwijzingen etc.) langs elektronische weg beschikbaar te stellen via een centrale website (www.ruimtelijkeplannen.nl). Deze informatie is nu slecht te vinden. De link vanuit de gemeentelijke websites naar de landelijke website zal waarschijnlijk nog worden gestandaardiseerd, maar verdient nu al aandacht.

Toezeggingen, bij voorkeur in de vorm van een inspanningsverplichting, en niet in een resultaatsverplichting, moeten zorgvuldig worden geformuleerd en vastgelegd. Ook van informatiegesprekken of -correspondentie, bijvoorbeeld over de uitleg van een bestemmingsplan in een concreet geval, is vastlegging in een gespreksnotitie gewenst. Het gebruik van disclaimers verdient aanbeveling. Hoewel de rechtspraak terughoudend is met het honoreren van claims die zijn gebaseerd op 'toezeggingen', kan een aanspraak in of buiten rechte die wordt ontleend aan informatieverstrekking dan wel aan toezeggingen, nogal wat ongemak geven.

2.4.4. Totstandkoming van besluiten

In de totstandkoming van besluiten bestaan, net als bij de ontwikkeling van lokale regelgeving, juridisch riskante momenten. Problemen ontstaan soms door het ontbreken van een motivering of een ondeugdelijke motivering, geen of een onjuiste vermelding van de wettelijke grondslag, geen of een onduidelijke belangenafweging, onvoldoende feitenonderzoek, ondeugdelijke advisering, niet horen van belanghebbenden, onbevoegdheden in voorbereiding en besluitvorming, geen of onjuiste publicatie of een onjuiste toepassing van bijzondere wetgeving.

Het hanteren van modellen, protocollen en checklists kan bijdragen aan een goede juridische kwaliteit van besluiten en van het besluitproces.³

2.4.5. Beslistermijnen

Bij beslistermijnen moet onderscheid gemaakt worden tussen een termijn van orde en een fatale termijn. Fatale beslistermijnen kunnen leiden tot fictieve vergunningverlening of fictieve weigering, tot toegang tot de bestuursrechter (wegens impliciete weigering om een gevraagd besluit te nemen) of tot schadeaansprakelijkheid.

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is op 1 oktober 2009 in werking treden. Op grond van deze wet kan de gemeente dwangsomplichtig worden bij termijnoverschrijding.

Bij een geautomatiseerde registratie van aanvragen om beschikkingen verdient het aanbeveling daarop de beslistermijn direct aan te geven. Aan dit digitale systeem kan tevens de bewaking van de termijn worden gekoppeld. Het betekent overigens wel dat de registratiekamer voldoende juridisch deskundig moet zijn om uit correspondentie eventuele aanvragen om beschikkingen te onderkennen. Er dienen aanvraagformulieren voor zoveel mogelijk bepaalde beschikkingen te worden gebruikt, ook omdat daaraan de informatie over advies-, hoor-, onderzoeks- en adviestermijnen kan worden gekoppeld.

Overschrijding van termijnen van orde en van fatale (beslis)termijnen dient aan de aanvrager en aan eventuele reeds bekende derdebelanghebbenden, te worden gemeld.

2.4.6. Internationale regelgeving

Het verdient aanbeveling om een functionaris te belasten met het coördineren van informatie over Europese regelgeving. De complexiteit, kenbaarheid en de mate van (rechtstreekse) werking geven daartoe aanleiding.

2.4.7. Planschade en planschade –risicomanagement

Het beperken en voorkomen van planschadeaansprakelijkheid verdient structureel aandacht. Het planschaderecht is gewijzigd als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008. Daarin is ondermeer de mogelijkheid van afwenteling van de planschadeaansprakelijkheid op de profijthebbende bij een wijziging van het planologisch regime te zijnen gunste geregeld. Het uitgangspunt van de planschadeverhaalsregeling in de Wro is dat de planschadeaansprakelijkheid als gevolg van een planologische verandering die vooral voor de eigenaar van de desbetreffende grond gunstig is (met name om er (meer) op te kunnen bouwen) voor rekening van deze eigenaar komt. Voorwaarde is dat de bestemmingswijziging plaats vindt op (expliciet) verzoek van deze belanghebbende. In een planschaderisicoanalyse beoordeelt een planschadedeskundige of een beoogde planologische mutatie aanleiding geeft tot toewijsbare aanspraken op tegemoetkoming in planschade en zo ja, wat de omvang van deze schade zal zijn. Dit is primair een aangelegenheid van de bouwgegadigde respectievelijk degene die verzoekt om de ter uitvoering van zijn project strekkende bestemmingsplanwijziging of een projectbesluit. Voor de gemeente is voldoende dat deze verzoeker een planschadeverhaalovereenkomst met de gemeente aangaat, waarin de gemeente wordt gevrijwaard voor planschadeaanspraken als gevolg van het beoogde project.

Ook ten aanzien van bestemmingsplannen die niet op verzoek van een belanghebbende worden vastgesteld, maar waarin wel beperkingen worden gelegd ten aanzien van bebouwing en gebruik van gronden, verdient een planschaderisicobeleid aanbeveling.

Mogelijke andere planschaderisico's vloeien voort uit het Verdrag van Malta, de Wet op de archeologische monumentenzorg en uit de aanwezigheid van Natura 2000 gebieden (in de omgeving waarvan de ammoniakdepositie sterk moet worden verminderd, hetgeen beperkingen aan bestaande agrarische bedrijfsuitoefening kan opleveren).

³ Ook op de markt zijn deze hulpmiddelen verkrijgbaar, zoals W.J.R. Krol, Checklists en leidraden juridische kwaliteitszorg, uitg. Kluwer, 2002.

Hoewel planschadepreventie en planschaderisicomanagement vooral vraagstukken van kosten-baten-afweging zijn, zijn het ook juridische vraagstukken. Afgewogen moeten worden of en in hoeverre door de bestemmingsplanprocedure een situatie van voorzienbaarheid en risicoaanvaarding kan worden uitgelokt en in hoeverre door gebruikmaking van flexibiliteitsinstrumenten de aansprakelijkheid kan worden uitgesteld en eventueel kan worden afgewend.

2.4.8. Toezicht en handhaving

De in het bestuursrecht ontwikkelde beginselplicht tot handhaving heeft de eisen aangescherpt die kunnen worden gesteld aan het gemeentelijk handhavingsbeleid. Door de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, zal deze druk nog toenemen.

Handhaving dient in beginsel een discretionaire bevoegdheid te blijven, maar het huidige stelsel lijkt te leiden tot een 'handhavingsmaatschappij', waarin slechts het enkele feit van de formele overtreding geldt en niet de mate waarin daarmee een inbreuk op de rechtsorde wordt veroorzaakt. Dit probleem wordt deels veroorzaakt door de regelgeving, ook van de gemeente zelf, waarin veelal noodzakelijke flexibiliteitsvoorzieningen ontbreken. Een scan op de handhaafbaarheid dient zodoende deel uit te maken van de voorbereiding en vaststelling van normen en vergunningsvoorschriften.

2.4.9. Bouw- of omgevingsvergunningen

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. In de Wabo worden 25 bestaande vergunningen, ontheffingen en toestemmingsvereisten op het gebied van wonen, ruimte en milieu samengevoegd. De omgevingsvergunning kan bij één loket worden aangevraagd. Het doel van deze regeling is de lastendruk van burgers en ondernemingen te verlichten. De Wabo voorziet in een procedurele integratie van diverse vergunningen, waarvoor kan worden volstaan met één aanvraag, waarvoor één procedure wordt gevoerd, waarop één besluit wordt genomen en één rechtsbeschermingsprocedure.

Tegenover het voordeel van één geïntegreerde omgevingsvergunning in plaats van de combinatie van bijvoorbeeld een bouwvergunning, met een sloopvergunning, kapvergunning en monumentenvergunning, staat het nadeel dat de eisen waaraan moet worden voldaan om een omgevingsvergunning (en ook een bouwvergunning) te verkrijgen, gaandeweg zwaarder worden. Voortaan moet een aanvraag om bouwvergunning (straks: omgevingsvergunning) niet alleen worden getoetst aan het Bouwbesluit, de bouwverordening en het bestemmingsplan, maar ook aan de provinciale verordening of de algemene maatregel van bestuur met algemene regels, alsmede eventueel aan het grondexploitatieplan. Het bestemmingsplan wordt in toenemende mate belast met regels die voortvloeien uit milieu -en archeologische belangen.

De in het algemeen als belastend ervaren welstandstoetsing kan door de gemeenteraad worden beperkt.

Nu deregulering onderdeel uitmaakt van de juridische kwaliteitszorg moet overwogen worden of de regeldruk bij de toetsing van aanvragen van bouwvergunningen, en straks van omgevingsvergunningen, niet kan worden verminderd.

Tenslotte zou de Crisis - en herstelwet, die sinds 31 maart 2010 van kracht is en in principe pas per 1 januari 2014 zal vervallen, van belang kunnen zijn voor de juridische kwaliteitszorg.

2.5. Samenvatting

De tweede onderzoeksvraag richtte zich op de problemen en knelpunten die zich in het algemeen voordoen met betrekking tot juridische kwaliteitszorg. Dat blijkt een niet onaanzienlijk aantal te zijn. In deze bijlage werden aan de hand van de Handreiking juridische kwaliteitszorg van de VNG een aantal specifieke aandachtsgebieden beschreven die vanuit juridisch oogpunt complex of risicovol kunnen zijn en waarvoor dan ook speciale juridische kwaliteitszorg moet worden ingezet. Ook werden specifieke oplossingsrichtingen aangereikt.

Rekenkamercommissie
t.a.v. Dr. Johan Bos
Markt 3
7481HS HAAKSBERGEN

Uw kenmerk :
Uw datum : 08 maart 2012
Behandeld door : mr. Irma A.H. Horck
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : uit 12.1191
Aantal bijlagen :
Datum : 10 APR 2012

Onderwerp: reactie op conceptrapport "Geluk en wijsheid?"

Geachte heer Bos,

Op 8 maart 2012 hebt u ons uw rapport "De juridische kwaliteitszorg in de gemeente Haaksbergen: Geluk en wijsheid" in concept toegestuurd met het verzoek daarop te reageren.

Wij hebben waardering voor uw onderzoek. Het biedt ons nuttige informatie en voldoende stof om de juridische kwaliteit van onze bedrijfsvoering op een hoger niveau te brengen.

Verheugd zijn wij met uw positieve bevindingen over de juridische kwaliteit van onze producten en diensten en uw conclusie dat de organisatie beschikt over voldoende en kwalitatief goed opgeleid personeel. Hierbij kunnen we melden dat de gemeente Haaksbergen inmiddels ook een centrale inkoopcoördinator heeft.

Wij vinden het van belang dat onze organisatie op het gebied van juridische kwaliteitszorg op orde is. Juridische kwaliteit zien wij als een normaal en vast onderdeel van de bedrijfsvoering. Niet iets wat extra is, maar wat er gewoon bij hoort. Ons management stuurt op kwaliteit van onze (interne en externe) dienstverlening. Zorg voor juridische kwaliteit maakt daar integraal onderdeel van uit.

Vanuit deze invalshoek heeft de directieraad begin dit jaar, ook de taskforce bedrijfsvoering in het leven geroepen. De taskforce geeft ondersteuning aan de clusters om beter in control te zijn. De taskforce bedrijfsvoering bestaat uit personele, financiële en juridische adviseurs. De taskforce overlegt met de cluster-MT's over ontwikkelingen en risico's. De risico-inventarisatie is momenteel een terugkerend onderwerp op de agenda van het cluster-MT. Sturen vooraf op kwaliteit en aanvaardbare risico's is beter dan controleren en corrigeren achteraf. Dat geldt ook voor juridische kwaliteit.

Met de taskforce bedrijfsvoering is een concrete stap gezet in de richting van een meer structurele aandacht voor (juridisch) kwaliteitsbeheer. Uw rapport geeft ons goede aanknopingspunten en praktische handreikingen om samen met het management

Gemeentehuis Haaksbergen
Postbus 102 7480 AC Haaksbergen, Markt 3 7481 HS Haaksbergen, Tel: 053-5734567, Fax: 053-5728075
Website: www.Haaksbergen.nl E-mail: gemeente@Haaksbergen.nl
Openingstijden: maandag t/m vrijdag 8.30-12.30, dinsdag 17.00-19.00 uur
Rabobank nr 32.42.61.144

hiermee verder aan de slag te gaan. Met u zijn wij van mening dat hier een kwaliteitsslag kan worden gemaakt.

Binnen het cluster Ondersteuning bestaat ook het plan om nog dit jaar een systeem van juridische kwaliteitszorg en juridische control te ontwikkelen. Uw aanbevelingen sluiten hier goed op aan.

Het juridisch vakberaad, de samenwerking met andere gemeenten, (bij)scholing en periodiek evaluatie zijn onderwerpen die hierin zeker zullen worden meegenomen. Dat geldt ook voor het centraliseren (centrale juridische toets), standaardiseren (checklists) en formaliseren (protocollen en formats) van procedures. De mate waarin wij hiervan gebruik willen maken is afhankelijk van risico's die wij lopen. Overregulering en onnodige bureaucratiesering willen we voorkomen. Dit is niet bevorderlijk voor onze dienstverlening. Dit geeft enkel schijnzekerheid en staat ook haaks op onze bedrijfscultuur waarin wij medewerkers vertrouwen geven, en medewerkers verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun werk.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



J.J.A. Broekman
secretaris



dr. J.C. Gerritsen
burgemeester