



INHOUDSOPGAVE

0.	samenvatting	3
1.	inleiding	5
1.1	aanleiding	5
1.2	Doelstelling	5
1.3	Probleemstelling	6
1.4	Uitwerking van de vraagstelling	6
1.5	onderzoeksaanpak	6
1.6	leeswijzer	6
2.	beoordelingskader	7
2.1	inleiding	7
2.2	Definitie van juridische control	7
2.3	Randvoorwaarden ter realisering van juridisch control	8
2.4	Formeel en materieel systeem voor juridisch control	10
2.5	kwaliteit van het handelen van de gemeente	10
2.6	Uitgewerkte onderzoeksvragen	11
3.	feitenrelaas en analyse	13
3.1	inleiding	13
3.2	Organisatie	13
3.3	Juridisch control binnen de gemeente Raalte	15
3.4	Organisatie van de juridische functie	16
3.5	Indicatoren voor de kwaliteit van de juridische control	18
4.	beoordeling en conclusies	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Juridische control	21
4.3	plaats en functioneren van de juridisch controlfunctie	22
4.4	Indicaties voor Juridische tekortkomingen	24
4.5	conclusies	24
5.	aanbevelingen	27
6.	bestuurlijke reactie	29
7.	nawoord Rekenkamer raalte	32

BIJLAGEN

1.	lijst van geïnterviewden	34
2.	geraadpleegde documenten	35
3.	het recht als kader voor werkprocessen van de gemeente	37
4.	geoperationaliseerde vragenlijst	39
5.	juridische control bij de gemeentelijke afdelingen	40







SAMENVATTING

De Rekenkamer van de gemeente Raalte heeft onderzoek gedaan naar het systeem voor juridische control binnen de gemeentelijke organisatie.

CONCLUSIES

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat er geen sprake is van een functionerend systeem voor juridische control binnen de gemeente Raalte. Dit vormt niet alleen een risico voor de ontwikkeling van de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van de besluitvorming binnen de gemeente Raalte, maar beperkt ook de mogelijkheden om doelmatig en op effectieve wijze besluiten te kunnen nemen. Het ontbreekt verder aan een integrale en duidelijke visie op juridisch control.

De keuze om de juridische capaciteit en taken zo veel mogelijk samen te brengen in de afdeling BMJZ is begrijpelijk en kan doelmatig zijn. De verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteitszorg is echter niet helder in de organisatie gepositioneerd. Evenmin is er een functie voor juridisch controller en is duidelijk waar de eindverantwoordelijkheid voor de juridische controlling berust. Het concentreren van de juridische functie in één primaire afdeling brengt overigens wel het risico van belangenverstrengeling met zich mee.

Binnen de gemeente functioneren juridische consultants. De juridische consultantfunctie is vraaggericht ingevuld. Hierin schuilt het risico dat medewerkers uit het primaire proces te laat of in het geheel geen beroep doen op de juridische consultant.

Binnen de werkprocessen is weinig aandacht voor structurele terugkoppeling van informatie, het delen en leren van ervaringen en de inhoud van het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie. Daarmee ontbreekt het aan essentiële zelfreinigende, ontwikkelende en lerende mechanismen binnen de organisatie op het gebied van de juridische kwaliteit van de besluitvorming.

De huidige capaciteit voor juridische ondersteuning is aan de lage kant, ook in verhouding tot andere gemeenten van vergelijkbare klasse. Het kennisniveau van de in de organisatie in juridische functies werkzame functionarissen is – gezien het opleidingsniveau van deze mensen – in het algemeen adequaat. Voor juridische scholing en kennisontwikkeling is evenwel verhoudingsgewijs weinig aandacht. Verder ontbreekt het binnen de afdeling BMJZ, met name als het gaat om de functie van juridisch consulent, aan ervaren juristen met een academische opleiding. De keuze om deze functie uitsluitend door HBO-juristen te laten vervullen komt lichtvaardig voor.

Er zijn geen indicaties dat de wijze en mate waarin de juridische controlfunctie tot op heden in de organisatie van de gemeente Raalte is belegd tot tekortkomingen in de juridische kwaliteit van de werkprocessen en producten van de gemeente Raalte heeft geleid. Hieruit kan niet worden afgeleid dat zulke tekortkomingen zich in de toekomst niet kunnen voordoen.

AANBEVELINGEN

De conclusies voor dit onderzoek brengen de Rekenkamer tot de navolgende aanbevelingen:

- De gemeente Raalte dient de recentelijk in gang gezette ontwikkeling van een visie op control voort te zetten en ook uit te werken in een systeem voor juridisch control. Deze visie en dit systeem dienen helder en kenbaar te worden vastgelegd in de werkprocessen. De gemeente dient daarbij uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de financiële, politieke en andersoortige risico's die het gevolg kunnen zijn van het ontbreken van een goed functionerend systeem van juridisch control.
- De ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor de juridische controlfunctie als geheel dient eenduidig te worden belegd. Deze verantwoordelijkheid dient te berusten bij de concerncontroller. Voor de uitvoering van zijn taken als juridisch controller moet hij ofwel een beroep kunnen doen op eigen stafjuristen óf op juristen van BMJZ waarvoor die taak specifiek tot hun functie behoort. In beide gevallen werken deze juristen bij de uitvoering van die taken onder de verantwoordelijkheid van de concerncontroller.
- Een mechanisme voor terugkoppeling van informatie en ervaringen uit de werkprocessen dient structureel onderdeel te zijn van de werkprocessen. Dit mechanisme voor terugkoppeling dient in de beschrijving van de werkprocessen te worden vastgelegd.

- Binnen de organisatie dient in het algemeen meer aandacht te zijn voor de juridische aspecten van de werkprocessen. De medewerkers die het aangaat dienen hierop nadrukkelijk te worden gewezen en hierin te worden ondersteund.
- De functie van juridisch consulent dient niet alleen vraaggericht te worden ingevuld. De juridisch consulenten dienen ook een proactieve rol te nemen in de advisering van andere afdelingen. Dit moet worden vastgelegd in de taakomschrijving en werkprocessen.
- De gemeente dient meer aandacht te hebben voor de ontwikkeling van juridische kennis en bijscholing van de juridische functionarissen. Het verdient daarbij aanbeveling dat de gemeente een visie ontwikkelt op het gewenste kennisniveau van de juristen, mede in relatie tot de risico's die de gemeente kan lopen door een tekort aan juridische kennis.
- Er dient meer formatie beschikbaar te worden gesteld voor de functie van juridisch consulent. Bij de besluitvorming hierover dient ook te worden betrokken de vraag of en in welke mate dit gevolgen kan en mag hebben voor de inhuur van extern juridisch advies. Bij de invulling van de functies voor juridisch consulent dient meer gewicht te worden toegekend aan het aannemen van een of meer academisch geschoolde juristen met relevante werkervaring.



INLEIDING

1.1 AANLEIDING

De gemeenteraad van Raalte heeft in 2006 een Rekenkamer (hierna: de Rekenkamer) ingesteld. De Rekenkamer is een instrument van de gemeenteraad, bedoeld om haar kaderstellende en controlerende beleidstaak te versterken. De Rekenkamer doet onderzoek naar de effecten (doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid) van het gemeentelijk beleid (artikel 182, eerste lid, Gemeentewet). Daarmee levert de Rekenkamer een bijdrage aan de kwaliteit van het lokale bestuur, de transparantie van het gemeentelijk handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover.

In de regionale media zijn in 2006 enkele berichten verschenen over de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Raalte en de bezwaarprocedure. Verder werd in de media bericht dat ruim de helft van alle ingediende klachten in de gemeente Raalte gegrond was. Dit was voor de Rekenkamer van de gemeente Raalte aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid van juridische controlfunctie ter zake van primaire besluitvorming.¹ Ofschoon de berichtgeving in de pers betrekking heeft op de afhandeling van bezwaren en klachten, richt het onderzoek zich op de organisatorische kant en proceskant en de doelmatigheid van de juridische controlfunctie ter zake van primaire besluitvorming.²

1.2 DOELSTELLING

Doel van het onderzoek was het in kaart brengen van de *doelmatigheid van de juridische controlfunctie ter zake van primaire besluitvorming*. Het onderzoek heeft zich gericht op de vraag in hoeverre de gemeente Raalte waarborgt dat primaire besluiten bevoegd worden genomen en op welke wijze ervoor zorg wordt gedragen dat deze inhoudelijk overeenstemmen met het geldende geschreven en ongeschreven recht.

- 1) Onder primaire besluitvorming wordt in dit verband verstaan: het proces waarin het bestuur, meestal in het kader van de uitvoeringstaken, geïndividualiseerde beslissingen neemt.
- 2) Onder de juridische controlfunctie wordt in dit verband verstaan de functie die zorg draagt voor de kwaliteitsbeheersing van juridische aspecten van te leveren producten en diensten. *Uit: 'Juridische controlling, een organisatorische handleiding, S.C. Peij en B.G. Westerink, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1997, p. 5.*

Door in kaart te brengen hoe de juridische control in de praktijk georganiseerd is en uitgevoerd wordt, tracht de Rekenkamer eventuele aandachtspunten naar voren te brengen. Op basis van deze aandachtspunten kan de juridische controlfunctie in de toekomst versterkt worden.

1.3 PROBLEEMSTELLING

In dit onderzoek stond de volgende probleemstelling centraal:

Is de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming binnen de gemeentelijke organisatie van Raalte doelmatig georganiseerd en wordt deze functie effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?

Deze centrale onderzoeksvraag wordt in dit rapport in het algemeen beantwoord voor de verschillende organisatieonderdelen van de gemeente Raalte.

1.4 UITWERKING VAN DE VRAAGSTELLING

In dit onderzoek staat de juridische controlfunctie ter zake van primaire besluitvorming binnen de gemeentelijke organisatie van Raalte centraal. De vraag is in hoeverre de juridische controlfunctie doelmatig is georganiseerd en effectief en efficiënt wordt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid. De Rekenkamer heeft hiervoor gekozen omdat de kwaliteit van het primaire proces in algemene zin bepalend is voor de mate waarin burgers van rechtsbescherming gebruik willen maken. Een doelmatig en rechtmatig gebruik van dit proces reduceert de behoefte bij de burger om bezwaar te maken of te klagen en daarmee ook de financiële risico's.

De centrale probleemstelling van het onderzoek laat zich in de volgende drie vragen uitwerken:

1. Is de juridische controlfunctie terzake van de primaire besluitvorming in de gemeente Raalte doelmatig georganiseerd?
2. Wordt de juridische controlfunctie terzake van de primaire besluitvorming in de gemeente Raalte effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?
3. Is er in de juridische controlfunctie aandacht voor de doeltreffendheid van het werkproces en de besluitvorming?

1.5 ONDERZOEKSAANPAK

De Rekenkamer heeft Bureau Berenschot ingeschakeld voor de uitvoering van dit onderzoek. Met inachtneming van het protocol van de Rekenkamer is een onderzoeksplan ontwikkeld uitgewerkt en uitgevoerd. Het onderzoek bestond in de eerste plaats uit een studie van documenten van de gemeente Raalte. Het onderzoek bestond daarnaast uit een serie van interviews met medewerkers van de gemeente Raalte, alsmede met de voorzitter van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie van de gemeente Raalte. Op 8 en 9 februari 2007 hebben deze interviews plaatsgevonden. Op basis van de documentenstudie en de interviews is een onderzoeksrapport opgesteld. Vervolgens heeft de Rekenkamer iedere geïnterviewde de mogelijkheid geboden voor wederhoor op het verslag van het met hen afgenomen interview en daarna het college van B&W van Raalte de gelegenheid geboden voor een bestuurlijke reactie. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie heeft de Rekenkamer een nawoord opgesteld.

1.6 LEESWIJZER

Dit rapport bestaat uit 7 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding voor dit rapport. Hoofdstuk 2 behandelt het beoordelingskader voor beoordeling van de feiten. Hoofdstuk 3 bevat het feitenrelaas dat is gebaseerd op de geraadpleegde documenten (zie bijlage 2) en de interviews (zie voor geïnterviewden bijlage 1). Hoofdstuk 4 geeft een beoordeling van de feiten en de conclusies voor dit onderzoek aan de orde. Hoofdstuk 5 bevat de aanbevelingen van de Rekenkamer. In hoofdstuk 6 komt de bestuurlijke reactie op dit rapport aan de orde. Hoofdstuk 7 bevat ten slotte het nawoord van de Rekenkamer.



BEOORDELINGSKADER

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat het beoordelingskader op basis waarvan de Rekenkamer zich een oordeel heeft gevormd over de juridisch controlfunctie in de gemeente Raalte. Om hierover uitspraken te kunnen doen biedt paragraaf 2 inzicht in het begrip juridisch control. Paragraaf 3 beschrijft een aantal randvoorwaarden ter realisering van juridisch control in de gemeentelijke organisatie. In paragraaf 4 wordt het onderscheid uiteengezet tussen een formeel en een materieel systeem voor juridisch control. Paragraaf 5 behandelt vervolgens enkele indicatoren en een serie van vragen waaruit kan blijken of sprake is van een goed functionerend systeem voor juridische control.

2.2 DEFINITIE VAN JURIDISCHE CONTROL

Gemeenten en bestuursorganen van gemeenten zijn altijd onderworpen aan het recht; zij moeten altijd het geldende recht toepassen. Er zijn verschillende mechanismen die eraan moeten bijdragen dat gemeenten en hun bestuursorganen ook daadwerkelijk het recht toepassen. Zo is het college van B&W niet alleen onderworpen aan controle door de raad, maar ook aan controle door de Rekenkamer. Een ander controlemechanisme is het stelsel van rechtsbescherming. Dit stelsel voorziet onder meer in de mogelijkheid om tegen handelingen van het bestuur op te komen via de bezwaarschriftprocedure en de gang naar de bestuursrechter en/of de burgerlijke rechter. Weer een ander mechanisme om de juridische kwaliteit van het handelen van het bestuur te controleren, te beheersen en daarvoor kaders te stellen is het systeem van juridisch control dat de gemeente zelf hanteert.

Control is een begrip uit de organisatieleer en hangt samen met planning: planning en control. Control is er in algemene zin op gericht om op alle niveaus binnen de organisatie houvast te bieden om op een juiste wijze (bij)sturing te kunnen geven aan de processen (financieel, juridisch) binnen een organisatie. Om control te kunnen verwezenlijken wordt in de praktijk vaak een controlfunctie vormgegeven.



Vertrekpunt voor de controlfunctie vormen de beleidsvoornemens of afspraken, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het periodieke organisatieplan. De beleidsvoornemens plus de going-concern activiteiten en processen worden vertaald in een meerjarige planning van activiteiten. Het bewaken van de uitvoering van activiteiten en processen middels voortgangsrapportages zorgt ervoor dat de bedrijfsvoering 'in control' (beheersbaar) blijft. Een eerste aspect van deze werkwijze is dat dit kan leiden tot bijstelling van activiteiten en/of processen dan wel tot het heroverwegen en zo nodig aanpassen van voorgenomen beleid. Een tweede aspect van de controlfunctie is gericht op de ontwikkeling van een integraal kwaliteitssysteem. Dit integraal kwaliteitssysteem is gericht op het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en rechtmatige optreden van de gemeente en haar medewerkers.

Juridisch control is een bijzondere soort van control. In de literatuur zijn verschillende omschrijvingen te vinden van het begrip juridisch control. In de regel haken deze omschrijvingen aan bij een omschrijving van het begrip control of van de controlfunctie. Peij en Westerink verstaan onder de juridische controlfunctie:

De functie die zorg draagt voor de kwaliteitsbeheersing van juridische aspecten van te leveren producten en diensten.³

Aanhakend op deze definitie is juridisch control een systeem van maatregelen en een continu proces van activiteiten met als doel de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving alsmede het voorkomen van onnodige en beheersen van onvermijdbare juridische risico's. Deze brede definitie van het begrip juridisch control impliceert dat het begrip juridisch control meer omvat dan alleen de functie van de juridisch controller; de functie van juridisch controller is slechts een van de functies waarover de organisatie moet beschikken om de gestelde doelen te realiseren (zie ook hierna).

Als we deze definitie van juridisch control toepassen op de gemeente kunnen we samenvattend de volgende kwalificatie van juridisch control geven.

Iedere gemeente dient te beschikken over een kwaliteitssysteem, dat is gericht op het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en rechtmatige optreden van de gemeente en haar medewerkers. Juridisch control maakt deel uit van een integraal kwaliteitssysteem.

Juridisch control is een systeem van maatregelen en een continu proces van activiteiten dat als doel heeft:

- *De rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving.*
- *Het voorkomen van onnodige en het beheersen van onvermijdbare juridische risico's.*

2.3 RANDVOORWAARDEN TER REALISERING VAN JURIDISCH CONTROL

Om juridisch control te kunnen realiseren dient een organisatie verschillende randvoorwaarden in acht te nemen. Voor organisaties die regelmatig aan het rechtsverkeer deelnemen, zoals de gemeente, geldt dat sprake is van een organisatie die beschikt over:

1. Een of meer werkprocessen waarvan juridische functies onderdeel uitmaken.
2. Een juridisch controlfunctie die een structureel, kenbaar en zelfstandig element is van de werkprocessen van de gemeente.
3. Juridische functionarissen die belast zijn met de uitvoering van de juridische functies en beschikken over adequate en actuele juridische kennis en ervaring.
4. Beschrijvingen van werkprocessen waarin de juridische functies zijn opgenomen.
5. Een systeem van informatieverstrekking over de uitvoering van de juridische functie(s).
6. Een signaleringssysteem voor feilen in de juridische functies.
7. Een interventiesysteem tegen (te verwachten) feilen in de juridische functies.

3) S.C. Peij en B.G. Westerink, Juridische controlling, een organisatorische handleiding, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1997, p. 5.

Hieronder lichten wij deze randvoorwaarden toe.

De randvoorwaarde dat de juridisch controlfunctie structureel in de organisatie aanwezig is impliceert dat deze functie een vast onderdeel is van de werkprocessen binnen de organisatie. Dat het om een kenbare functie moet gaan betekent dat een ieder die een functie heeft in de werkprocessen van de organisatie bekend moet zijn en bekend moet kunnen zijn met de juridisch controlfunctie en met de producten daarvan. Dit laatste impliceert ook dat ervoor wordt gezorgd dat het product van de juridisch controlfunctie zo veel mogelijk wordt gedocumenteerd en gearchiveerd. De juridisch controlfunctie dient bovendien een zelfstandig element te zijn van de werkprocessen van de gemeente. Dit betekent dat de werkprocessen en de positie van de juridisch controlfunctie in die werkprocessen zo moeten zijn georganiseerd dat gewaarborgd is dat de rechtsregels die daarbij in acht moeten worden genomen ook daadwerkelijk in acht kunnen worden genomen. Deze zelfstandigheid gaat niet zo ver dat de juridisch controlfunctie voorrang heeft boven het uiteindelijke oordeel van het politiek verantwoordelijke bestuur. Verwacht een juridische functionaris bijvoorbeeld grote juridische risico's bij een bepaalde beslissing, dan moet hij ook het ambtelijke en politieke gezag volgen indien dit haaks staat op zijn analyse. De hier bedoelde zelfstandigheid betekent wel dat het politiek verantwoordelijke bestuur kennis moet kunnen hebben gehad van het oordeel van de juridische functionarissen voordat het de beslissing neemt.

Het voorgaande impliceert dat de juridisch controlfunctie een functie is binnen de organisatie die uit verschillende elementen bestaat. De juridisch controlfunctie omvat meer dan alleen de functie van bijvoorbeeld de juridisch controller. De juridisch controlfunctie is het geheel van juridische functies die de taak heeft een systeem van maatregelen en een continu proces van activiteiten te doen functioneren dat als doel heeft de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving en het voorkomen van onnodige en het beheersen van onvermijdbare juridische risico's. De verschillende functies die hiervoor nodig zijn moeten op verschillende plaatsen binnen de organisatie worden belegd. Zo moeten binnen de concrete werkprocessen van de organisatie de verschillende juridische taken en verantwoordelijkheden worden benoemd en worden bemenst. Het kan daarbij gaan om het benoemen van vaste juridische functies binnen de verschillende beleidsafdelingen. Men kan er ook voor kiezen om de verschillende juridische taken en verantwoordelijkheden binnen de beleidsafdelingen te laten invullen via advisering door juridisch medewerkers van een afdeling juridische zaken of van een stafafdeling. Daarnaast is het van belang dat ergens in de organisatie de verantwoordelijkheid wordt neergelegd voor het totale

functioneren van het juridisch controlsysteem. Het ligt daarbij voor de hand de eindverantwoordelijkheid voor juridische control op een onafhankelijke positie in de organisatie te beleggen, welke direct aan de gemeentesecretaris / algemeen directeur rapporteert. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om deze verantwoordelijkheid te alloceren bij de concerncontroller of bij een andere staffunctie.

De juridische functie wordt in beginsel bekleed door functionarissen met een juridische opleiding. Het niveau dat van deze functionarissen mag worden verwacht is afhankelijk van de zwaarte van de functie. Wat betreft het niveau van deze functionarissen kunnen we ten minste drie categorieën onderscheiden. Het gaat in de eerste plaats om juristen met een academische opleiding. Van deze juristen mag worden verwacht dat zij een brede en diepgaande praktische en theoretische kennis van het recht hebben en in staat zijn om zelfstandig op proactieve wijze om te gaan met recente en toekomstige ontwikkelingen in het recht. Het zal in de tweede plaats ook gaan om juristen met een hbo-opleiding in het recht. Van deze juristen mag worden verwacht dat zij vooral een praktische kennis hebben van bepaalde terreinen van het recht en in staat zijn deze zelfstandig toe te passen in concrete dossiers. Het kan tenslotte – afhankelijk van de omvang en zwaarte van de functie – ook gaan om functionarissen die geen juridische opleiding hebben gevolgd, maar die wel een opleiding hebben gevolgd waarin het recht een deel van het curriculum heeft uitgemaakt of die een specifieke (bijscholings)cursus hebben gevolgd. Binnen de gemeentelijke organisatie zullen in de regel alle drie de categorieën van juridische functionarissen voorkomen. De complexiteit van het recht en de risico's die dit meebrengt maakt dat de gemeente altijd een beroep moet kunnen doen op academisch geschoolde juristen. Deze juristen zullen veelal in dienst van de gemeente zijn, maar kunnen overigens ook extern worden ingehuurd.

Het spreekt voor zich dat de juridische functionarissen die belast zijn met de uitvoering van de juridische functies beschikken over adequate en actuele juridische kennis en ervaring. Bij de vaststelling van het vereiste kennis- en ervaringsniveau speelt de complexiteit en de detaillering van de juridische aspecten van de werkprocessen een belangrijke rol. De veranderlijkheid van wetgeving en de ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn hierbij ook een factor van betekenis.

Om de juridisch controlfunctie adequaat vorm te kunnen geven is het noodzakelijk dat de werkprocessen van de gemeente zijn beschreven en dat in die beschrijvingen de juridische functies zijn opgenomen. Om de werkprocessen en de juridische kwaliteit ervan daadwerkelijk te kunnen beheersen is het noodzakelijk dat de verantwoordelijke



beslisser (bij de overheid is dat uiteindelijk altijd het politieke bestuur) tijdig beschikt over de juiste informatie. Dit vergt derhalve een systeem van informatieverstrekking over de uitvoering van de juridische functie(s). Degene die uiteindelijk de beslissingsbevoegdheid heeft moet kunnen beschikken over de relevante juridische informatie over nog te nemen en reeds genomen beslissingen. Vervolgens dient de verantwoordelijke beslisser te beschikken over mogelijkheden om in te grijpen indien sprake is van een juridisch feilen in het werkproces. Dit betekent onder meer dat het bestuur haar vertegenwoordigers moet kunnen instrueren over door hen te nemen beslissingen, dat het eerder genomen beslissingen moet kunnen herzien, de nadelige gevolgen ervan moet kunnen compenseren, dat het de werkprocessen moet kunnen aanpassen etc. Alleen als aan deze randvoorwaarden is voldaan, is niet alleen sprake van controle achteraf, maar ook van control, ofwel beheersing van de juridische randvoorwaarden vooraf.

2.4 FORMEEL EN MATERIEEL SYSTEEM VOOR JURIDISCH CONTROL

Het systeem voor juridisch control maakt deel uit van het systeem van de werkprocessen van de gemeentelijk organisatie. Het systeem voor juridisch control dient – net zoals de werkprocessen – te worden beschreven en vastgelegd in daartoe bestemde documenten, nota's, regelingen en dergelijke. De vaststelling daarvan geschiedt in beginsel door het politiek verantwoordelijke bestuur. Het op deze wijze vastgelegde systeem noemen we wel het formele systeem voor juridisch control. Het systeem voor juridisch control zoals dat in de praktijk functioneert noemen we wel het materiële systeem voor juridisch control. Idealiter komt het materiële systeem voor juridisch control overeen met het formele systeem. De praktijk is regelmatig anders. Meer dan eens komt het voor dat sprake is van een verschil tussen het formele systeem en het materiële systeem voor juridisch control. In het meest extreme geval komt het voor dat er wel een formele systeem voor juridisch control is, maar dat dit in de praktijk in het geheel niet functioneert. Het komt in de praktijk voor dat er geen formele systeem voor juridisch control is, maar dat er wel sprake is van een materieel systeem voor juridisch control. In dat laatste geval zijn er in de organisatie veelal gewoonten en werkwijzen die er in meer of mindere mate voor zorgen dat de werkprocessen voldoen aan de juridische randvoorwaarden.

2.5 KWALITEIT VAN HET HANDELEN VAN DE GEMEENTE

Juridische risico's en doelmatigheid

De plicht voor de gemeente om bij al haar handelen zich aan het recht te houden dwingt de gemeente een inventarisatie te maken van de risico's die zij daarbij loopt. De kans op onrechtmatig handelen is in hoge mate te beperken. Tegelijkertijd is het onmogelijk om geheel te voorkomen dat onrechtmatig wordt gehandeld. We kunnen derhalve onderscheid maken tussen vermijdbare risico's en onvermijdbare risico's. Dat er onvermijdbare risico's bestaan ligt in de complexiteit van de rechtsregels waaraan de gemeente is onderworpen en de politieke, bestuurlijke en juridische dynamiek waarin de gemeente dient te opereren. Karakteristiek voor de onvermijdbare risico's is dat deze niet zijn te voorkomen, maar deze alleen kunnen worden beheerst als zij zich hebben gemanifesteerd.

De complexiteit van het recht maakt het onmogelijk om eenduidig en scherp aan te geven wanneer een bepaald juridisch risico vermijdbaar respectievelijk onvermijdbaar is. De vraag is wat redelijkerwijs van de gemeente mag worden verwacht om vermijdbare risico's te voorkomen en onvermijdbare risico's te beheersen. Dit betekent in de eerste plaats dat de organisatie een inschatting moet maken van de potentiële juridische risico's, van de ernst van deze risico's alsmede van de mate waarin deze risico's vermijdbaar zijn (risicoanalyse). Kennis van en inzicht in de werkprocessen en de actuele juridische context waarin deze plaatsvinden is daarbij noodzakelijk. Dit betekent met name dat de organisatie over voldoende juridische deskundigheid moet beschikken om zicht te hebben en te houden op deze risico's en dat de organisatie zo moet zijn georganiseerd dat het ook feitelijk mogelijk is dat deze deskundigen met dat oogmerk zicht kunnen hebben op de processen in de organisatie. Het is van belang hierbij te onderkennen dat de organisatie een afweging moet maken tussen de inspanningen om juridische risico's te voorkomen en de kosten die daarmee zijn gemoeid en de ernst van deze juridische risico's. Hierbij gaat het primair om een doelmatigheidsafweging.

Wat betreft de ernst van de juridische risico's is het van belang te onderkennen dat de ernst ervan door verschillende criteria wordt bepaald. Een eerste criterium betreft de vraag of de gevolgen van de juridische fout te herstellen zijn door het nemen van een nieuwe juiste beslissing. Een tweede criterium is de vraag of het een risico betreft waarbij de gezondheid of het zelfs het leven van burgers direct in het geding is (denk aan de handhaving van de openbare orde, de hulp aan psychiatrische patiënten, brandveiligheid). Een derde criterium betreft de vraag naar de financiële gevolgen van het juridisch risico. Voor veel gemeentelijke beslissingen

zijn de directe financiële gevolgen van een juridische fout beperkt. Er zijn echter categorieën van beslissingen waarbij dat evident anders ligt. Fouten in de verlening van vergunningen aan ondernemingen kunnen tot aanzienlijke kosten leiden. Hetzelfde geldt voor fouten in de toepassing van het Europese recht (staatssteun, mededinging, aanbesteding). Van de organisatie mag worden verwacht dat deze zich daarvan bewust is. Een vierde criterium is dat een juridische fout ook als deze tot weinig materiële schade leidt, politieke risico's kan opleveren. Ook dit gevolg dient te worden meegewogen in de afweging welke inspanningen de organisatie zal verrichten om de risico's te voorkomen.

Indicatoren voor de kwaliteit van de juridische control

De ontwikkeling van het aantal bewaarschriften, klachten, juridische procedures en andere juridische problemen kan een graadmeter zijn voor de kwaliteit van het functioneren van het juridisch controlsysteem. De idee daarbij is dat hoe lager het aantal bezwaarschriften etc. is, des te beter functioneert het juridisch controlsysteem. De idee is bovendien dat naar mate er meer bezwaarschriften etc. zijn, of bepaalde juridische problemen zich herhaaldelijk voordoen het juridisch controlsysteem minder goed functioneert. Deze veronderstelling is in algemene zin zeker bruikbaar. Toch passen bij deze veronderstelling enkele nuanceringen. In de eerste plaats hebben klachten in de strikte zin van het begrip geen betrekking op juridische gebreken, maar op (vermeend) onbehoorlijk optreden van het bestuur. In de tweede plaats impliceert een bezwaarschrift niet zonder meer dat sprake was van een rechtmatigheidsgebrek. De bezwaarprocedure is er ook voor om te beoordelen of het genomen besluit het meest doelmatige besluit is. Tenslotte zijn uiteindelijk alleen die bezwaren of juridische procedures hier relevant indien deze bezwaren of procedures gegrond zijn omdat daar sprake was van een juridisch gebrek.⁴

2.6 UITGEWERKTE ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van het voorgaande zijn de probleemstelling en de onderzoeksvragen nader uitgewerkt. Dit heeft geleid tot een serie van vragen die tijdens het dossieronderzoek en de interviews aan de orde zijn gesteld. Deze vragen zijn onder te brengen in de navolgende drie hoofdvragen. Bijlage 4 bevat de uitgewerkte vragenlijst.

1. Is er sprake van juridisch control in de gemeente Raalte?
2. Is de juridische controlfunctie in de gemeente Raalte adequaat belegd en functioneert deze naar behoren?
3. Zijn er in de praktijk concrete aanwijzingen voor risico's en tekortkomingen in het systeem voor juridisch control?

4) Een bezwaarschrift kan om twee redenen gegrond zijn. De eerste reden is dat aan het primaire besluit een juridisch gebrek kleeft; het primaire besluit was onrechtmatig. De tweede reden is dat om beleidsmatige redenen het bestuursorgaan een andere inhoud van het besluit bij nader inzien meer opportuun acht. Dit nieuwe inzicht van het bestuursorgaan is niet te typeren als een fout van het bestuursorgaan. Regelmatig komt het bestuursorgaan tot dit nieuwe inzicht op basis van nader onderzoek of aanvullende informatie van belanghebbenden.





FEITENRELAAS EN ANALYSE

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de feitelijke situatie bij de gemeente Raalte inzake de juridische control. Per onderwerp is aangegeven waarop deze bevindingen zijn gefundeerd (documentenanalyse of interviews).

In paragraaf 3.2 komt in algemene zin de ambtelijke organisatie van de gemeente Raalte aan de orde. Paragraaf 3.3 behandelt de juridisch control in de gemeente Raalte. Paragraaf 3.4 behandelt de organisatie van de juridische functies in de gemeente Raalte. Paragraaf 3.5 gaat ten slotte in op een aantal indicatoren voor de feitelijke kwaliteit van de juridische control.

3.2 ORGANISATIE

De huidige gemeente Raalte is ontstaan op 1 januari 2001 uit een gemeentelijke herindeling van de toenmalige gemeente Heino en de toenmalige gemeente Raalte.⁵ Na de gemeentelijke herindeling werd duidelijk dat de gemeente Raalte omvangrijke bezuinigingen moest doorvoeren binnen de gemeentelijke begroting. De aanleiding hiervoor was onder meer dat na de herindeling de gefuseerde gemeente minder geld uit het gemeentefonds zou ontvangen dan de beide afzonderlijke gemeenten voorheen. Daarbij kwam bovendien dat de voormalige gemeente Raalte door de herindeling haar subregionale functie verloor. Dit leidde ook tot lagere inkomsten. Daarbovenop had de gemeente te kampen met bezuinigingsronden van het Rijk en de financiële gevolgen van de invoering van de Wet Werk en Bijstand. Deze noodzaak tot bezuiniging heeft ertoe geleid dat de gemeente Raalte zich het doel heeft gesteld om van een ontwikkelende organisatie zich te ontwikkelen naar een meer beherende organisatie.⁶⁺⁷ Voor het begrotingsjaar 2007 betekent dit dat structureel 2,7 miljoen euro moet worden gevonden in de exploitatie.

5) Stb. 2000, 311.

6) Gemeentebelangen (gemeente Raalte) - Voorjaarsnota 2004

7) Zie in dit verband bijvoorbeeld het **afdelingsplan BMJZ 2006**

Om goed in te kunnen spelen op de toekomstige ontwikkelingen is een aanpassing van de ambtelijke organisatiestructuur van de gemeente Raalte in gang gezet. Het doel van de nieuwe structuur is dat de medewerkers van afdelingen zich bewust worden van de afdelingsoverschrijdende processen, assertiever reageren en verbindingen leggen. In de geactualiseerde notitie 'control in de gemeente Raalte' staat beschreven dat de structuur per 19 december 2006 feitelijk reeds is overgegaan van een sectorenmodel naar een directiemodel. De formele bevestiging daarvan (in de vorm van een wijziging van de organisatieverordening) zal eerst in 2007 plaats vinden.

In de nieuwe organisatiestructuur zijn de concernfuncties opnieuw geformuleerd.⁸ In de geactualiseerde notitie wordt verwezen naar de conceptnotitie 'actief verder met organisatieontwikkeling'. In deze conceptnotitie wordt over de concernfuncties het volgende gezegd:

'Onder concernfuncties wordt verstaan het geheel aan activiteiten dat erop gericht is beleidsmatig richting te geven aan de gehele ambtelijke organisatie, het bijhouden van verschillende afdelingen en het veilig stellen van een adequate informatievoorziening door de afdelingen aan college en raad.'

In de geactualiseerde notitie 'control in de gemeente Raalte' d.d. 5 februari 2007, wordt het volgende opgemerkt:

Binnen juridisch control dient kaderstelling vanuit wettelijke taken plaats te vinden, evenals reviews op de toepassing hiervan en het delegatie- en mandaatregister.'

In de geactualiseerde notitie is verder aangegeven, dat deze aanpassing is geënt om actieve verbindingen te zoeken en te leggen in de ambtelijke organisatie, tussen het ambtelijk apparaat en bestuur (met name college van B&W) en van de gemeente richting de inwoners van Raalte.

Op 19-12-2006 is de ambtelijke organisatie in de praktijk als volgt ingedeeld⁹



Blijkens de notitie 'control in de gemeente Raalte' staat de gemeentesecretaris in de neuen organisatiestructuur an het hoofd van de ambtelijke organisation. De gemeentesecretaris und der directeur Bedrijfsvoering bilden zusammen die directie. Die directie bildet zusammen mit dem haupt concernstaf und den afdelingshoofden das managementteam (hierna: het MT). Diese in der geactualiseerde notitie beschriebene situation gibt noch nicht die formelle situation von der organisation wieder. Hierzu dient die organisatieregeling noch zu werden geactualiseerd.

Der gemeentesecretaris ist (namens het college van B&W) formell verantwortlich für het via mandaat zo laag mogelijk in der organisation plaatsen von taken und bevoegdheden. Het MT ist verantwortlich für der implementatie von dieser mandaatbesluiten; der afdelingshoofden zijn verantwortlich für der uitvoering von dieser besluiten. Als gezege is diese structuur noch nicht bekrachtigd.

Volgens der geldende organisatieverordening uit 2003 ist der gemeentesecretaris der eindverantwoordelijke für het "via mandaat zo laag mogelijk plaatsen von taken und bevoegdheden" und der eindverantwoordelijke für der kwaliteit von der gemeentelijke producten.¹⁰ Het haupt concernstaf/ concerncontroller heeft als taken het sturen, initiëren und stimuleren von der ontwikkeling von einem integraal beleids- und beheersinstrumentarium, waartoe onder meer der coördinatie von einem systeem von kwaliteitsbewaking ist zu rekenen. Der afdelingshoofden zijn verantwortlich für einen planmatige aanpak von der afdelingstaken. Ook zijn zij inhoudelijk verantwortlich für der beleidsadvisering (tenzij bedoelde advisering ist opgedragen aan einen projectteam) und dragen zij ook der verantwoordelijkheid für der kwaliteit von producten und diensten von der onder hen behorende afdelingen¹¹.

8) Geactualiseerde notitie: 'control in de gemeente Raalte', 5 februari 2007.

9) Geactualiseerde notitie: 'control in de gemeente Raalte', 5 februari 2007.

10) Zie Organiseringsverordening Raalte 2003, p. 8.

11) Zie Organiseringsverordening Raalte 2003, p. 8.

Uit het voorgaande is op te maken dat de feitelijke structuur van de organisatie inmiddels is gewijzigd, maar dat dit nog niet is bekrachtigd. Dit kan leiden tot discrepanties tussen de feitelijke en de formele organisatiestructuur, onder meer op het punt van de mandaten. Dergelijke discrepanties zijn overigens niet waargenomen.

3.3 JURIDISCH CONTROL BINNEN DE GEMEENTE RAALTE

Aan de hand van de uitgewerkte onderzoeksvragen is onderzoek gedaan naar de juridisch controlfunctie binnen de gemeente Raalte. Hieruit blijkt het volgende:

- Juridisch control heeft als een functie binnen het systeem van de gemeentelijke organisatie niet als zodanig een plaats gekregen, ofschoon het functieboek wel een functie Juridisch controller/adviseur bevat. In zoverre is er geen formeel systeem voor juridische control aanwezig. Uit interviews valt verder op te maken dat er niet voldoende beleidsmatige kaders zijn voor de uitvoering van juridisch control binnen de gemeente Raalte. Begin 2007 is begonnen met de ontwikkeling van een visie op juridisch control en de plaats van de juridisch controlfunctie in de organisatie. De verantwoordelijkheid hiervoor zou volgens ons moeten worden neergelegd op het niveau van de concernstaf.
- Tijdens interviews is naar voren gekomen dat de opzet van het controlsysteem in de staf eind 2007 afgerond moet zijn, en dat het dan ook moet functioneren. De concernstaf wordt hiervoor mogelijk uitgebreid van 2 naar 3 medewerkers.
- Uit de interviews blijkt dat tussen de respondenten onderling verschillen bestaan in de interpretatie van de inhoud van het begrip juridisch control. In de ene (enge) interpretatie valt juridisch control vooral onder het takenpakket van een juridisch controller. In een andere (ruimere) interpretatie heeft juridisch control betrekking op een systeem van maatregelen gericht op de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving. Ook is gebleken dat binnen de organisatie niet een eenduidig beeld bestaat over de verhouding tussen juridisch control en kwaliteitszorg.
- Uit documenten en interviews blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de plek (organisatie, functionaris) en wijze waarop de juridisch controlfunctie binnen de gemeente Raalte zou moeten zijn vormgegeven. Opvallend is dat in het functieboek van de gemeente Raalte wel een functie is opgenomen met de naam 'Juridisch controller/adviseur juridische zaken'. Tot het takenpakket van deze functie

behoort "het beleid met betrekking tot de juridische functie en juridische control, hetgeen kwaliteitsbewaking van de juridische advisering omvat".¹² Tot 2004 was deze functie ondergebracht bij de staf; nadien maakte deze functie formeel deel uit van het cluster juridisch van de afdeling BMJZ. Deze functie is evenwel sinds medio 2005 vacant.

- Uit interviews blijkt dat er momenteel feitelijk niet gewerkt wordt met juridische control binnen de gemeente Raalte. Wel kan in een aantal gevallen worden gesproken van juridische controle, zij het niet op elke afdeling. Zo is er binnen de afdeling Sociale zaken een juridisch controlesysteem. Dit omdat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eist dat bijstandsgelden rechtmatig en doelmatig worden ingezet.
- Uit de interviews is op te maken dat de juridisch controlfunctie geen prioriteit heeft gehad. De nadruk is vooral gelegd op het bedienen van de organisatie middels juridisch consulentenschap. Aan juridisch control is ook om capaciteitsredenen niet toegekomen.
- In 2004 zijn drie (juridische) medewerkers (c.a. 3 fte) van de afdeling staf naar de afdeling Bouw- en Milieuzaken overgeplaatst, waar reeds enkele juristen werkzaam waren.¹³ Deze afdeling heeft vervolgens de naam Bouw, Milieu en Juridische Zaken (hierna: BMJZ) gekregen. Redenen voor de wijziging waren dat deze afdeling al diverse juridische taken had, een verbreding van deze poot de continuïteit ten goede zou komen en dat samenvoeging van verschillende juridische functies de synergie binnen het taakveld kan bevorderen.
- Uit een interne notitie van het cluster juridisch van de afdeling BMJZ uit 2004 blijkt verder dat de staf voorafgaand aan deze organisatiewijziging onvoldoende toekwam aan haar eigenlijke taken van planning & control en strategische beleidsadviesing. Eén van de oorzaken hiervoor was de samenvoeging van deze taken met de stafftaken voortvloeiende uit begroting, rekening, juridisch consulentenschap en (ondersteuning van) werkzaamheden op personeelsbeleid. Ook hierin was een aanleiding gelegen om de juristen van de staf te verplaatsen naar de afdeling BMJZ. Een andere reden voor de overheveling van de juristen van de staf was, zo wordt aangegeven, dat door de feitelijke werkzaamheden te weinig aandacht gegeven kon worden aan juridische kwaliteitszorg en structurele juridische verbeteringsactiviteiten zoals integrale handhaving.

12) Bron: functiebeschrijving Juridisch controller/adviseur juridische zaken

13) Zie hiervoor ook het document 'Bevindingen van de toekomstige medewerkers van de juridische poot van de afdeling Bouw- en Milieuzaken'.

- Uit de documentenanalyse is gebleken dat verwacht wordt, dat de spanning tussen de reguliere werkzaamheden en de invulling van de juridische kwaliteitszorg zich opnieuw voor kan doen bij het cluster juridisch van de afdeling BMJZ. Dit is tevens bevestigd tijdens de interviews.
- Uit met name de interviews is gebleken dat er verschillende meningen bestaan over de vraag of in 2004 ook daadwerkelijk alle juridische taken met het personeel van de staf zijn meeverhuisd naar de afdeling BMJZ. Duidelijk is, dat het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie, de klachtbehandeling en het juridisch consulentenschap naar BMJZ zijn verhuisd. Op de vraag of de juridische kwaliteitszorg en juridische zaken (op concernniveau) ook zijn meeverhuisd naar BMJZ zijn tegenstrijdige antwoorden gegeven. De indruk bestaat dat een deel van deze taken (w.o. juridische kwaliteitszorg/juridische controlling) eerder verbonden zouden zijn geweest aan de persoon van een van de stafjuristen dan aan de functie. Nadat de functie waarin juridisch consulentenschap en juridische kwaliteitszorg/juridische controlling was ondergebracht vacant werd, is binnen BMJZ geen opvolger benoemd in dezelfde functie. De juridisch medewerkers die reeds voor de organisatiewijziging bij de toenmalige afdeling Bouw- en Milieuzaken werkzaam waren hebben de taken van de juridisch consulent op zich genomen. Recentelijk is een jurist die eerder belast was met de behandeling van bezwaarschriften en klachtencoördinatie als juridisch consulent benoemd.
- Door het inbedden van alle juridische controlfuncties binnen één afdeling BMJZ heeft deze afdeling verschillende juridische taken gekregen, zowel op gebied van uitvoering en juridisch consulentenschap, als op het terrein van de behandeling van bezwaarschriften en klachtencoördinatie. Enkele respondenten hebben destijds vraagtekens gezet bij de bundeling van functies binnen BMJZ. Zij wezen erop dat een scheiding binnen BMJZ nodig zou zijn tussen vergunningverlening en handhaving enerzijds, en het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie en klachtencoördinatie anderzijds. Dit vanuit het idee, dat moet worden voorkomen dat er een schijn van functien en belangenverstremgeling ontstaat. Het risico bestaat immers dat een beschikking, die is voorbereid door de afdeling BMJZ in bezwaar moet worden behandeld door medewerkers van diezelfde afdeling. Dit is binnen BMJZ ondervangen door het aanbrengen van een scheiding van functies (dezelfde persoon mag niet tegelijkertijd betrokken zijn de behandeling van bezwaarschriften en klachten enerzijds en juridisch advieswerk verrichten anderzijds) en door de feitelijke werkzaamheden ter uitvoering van deze functies zo veel mogelijk te scheiden.
- Verschillende respondenten hebben aangegeven dat de scheiding van functies binnen het cluster juridisch van BMJZ goed functioneert. Alle medewerkers waken voor ongewenste inmenging. Enkele geïnterviewden hebben echter aangegeven dat, ondanks deze functiescheiding, het niet wenselijk zou zijn dat werkzaamheden van de eigen afdeling gecontroleerd worden door de eigen afdeling en dat de controle beter door de staf zou kunnen worden uitgevoerd. Een andere respondent gaf juist aan dat staffuncties ook te veel afstand kunnen scheppen.

Vermeldenswaardig in dit kader is tenslotte dat de gemeente eind 2006 het initiatief heeft genomen tot het uitvoeren van een onderzoek (legal audit). De doelstelling van dit onderzoek is dat men de werkprocessen wil doorlichten en waar mogelijk verbeteren door onder meer het aanbrengen van prestatie-indicatoren. In mei 2007 worden de resultaten van de legal audit verwacht.

3.4 ORGANISATIE VAN DE JURIDISCHE FUNCTIE

Deze paragraaf beschrijft de taken en werkprocessen van het juridische cluster en de overige afdelingen. Paragraaf 3.4.1 bevat een beschrijving van de opbouw van functies van het juridische cluster. Paragraaf 3.4.2 gaat in op de invulling van het juridisch consulentenschap en voor zover relevant nog op enkele andere taken.

3.4.1 Taken en opbouw juridisch cluster

Binnen de afdeling BMJZ functioneert het cluster juridisch. Het cluster juridisch heeft de volgende taken: juridisch consulentenschap, (juridische) kwaliteitszorg, juridische ondersteuning van de handhaving op het terrein van het milieu, bouwen en ruimtelijke ordening en bestuursondersteuning. In het cluster juridisch is ook het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie en de klachtbehandeling ondergebracht. Omdat deze functies niet tot het primaire besluitvormingsproces behoren zijn deze buiten dit onderzoek gebleven.

Per 1 januari 2006 bestaat het cluster juridisch uit 4 personen, waaronder twee beleidsadviseurs (3,83 fte). Er staat één vacature open. Indien de vacature wordt meegenomen bestaat het cluster juridisch uit 5 personen (4,89 fte)¹⁴.

14) Afdelingsplan BMJZ 2006

functie	fte	afdeling, onderdeel
Juridisch beleidsadviseur	1,00 fte	Bouw, Milieu en Juridisch consulentenschap
Juridisch beleidsadviseur	1,00 fte	Jur. Zaken: bouwverg. en handhaving BMJZ
Juridisch beleidsadviseur	1,00 fte	Jur. Milieuzaken, alg. beleid afd. IBA
Secretaris cie. bezwaarschriften klachtencoördinator	0,83 fte	Adv. Bezwaarschriften, bewaken klachtenprocedure
Bezwaarschriften en klachten	0,89 fte	Adv. Bezwaarschriften, bewaken klachtenprocedure
Vacatureruimte	0,17 fte	
Totaal	4,89 fte	

Formatie juridisch cluster

Uit de taakverdeling van het juridische cluster voor 2007 blijkt het volgende:

- in totaal zijn 675 uren per jaar beschikbaar voor juridisch consulentenschap;
- dit aantal uren is sinds 2004 gelijk gebleven;
- uit documentanalyse blijkt, dat wordt erkend dat dit aantal uren aan de lage kant is in relatie tot de gewenste werkzaamheden. In de interviews wordt dit bevestigd.
- de uren voor het juridisch consulentenschap zijn evenredig verdeeld tussen de twee juridisch consulenten en de recentelijk vervulde vacature;
- diegene die de vacature gaat vervullen zal 200 uur per jaar aan kwaliteitszorg¹⁵ moeten besteden. De huidige juridisch beleidsadviseurs dienen samen de resterende 100 uur te vervullen;
- voor bestuursondersteuning is in 2007 in het geheel geen uren begroot.

De onderstaande tabel geeft voor de verschillende juridische taken binnen het cluster juridisch van BMJZ het aantal beschikbare uren weer:

Totaal aantal uren gerealiseerd 2006¹⁶ en te besteden 2007¹⁷

Taak	Gerealiseerd 2006	Begroot 2007
(Juridisch) Consulentenschap	675	675
Kwaliteitszorg	600	300
Handhaving (milieu, Ww/RO, overig)		1.800
Bestuursondersteuning	635	0
Totaal	1.910	2.775

15) Afdelingsplan BMJZ 2007

16) Afdelingsplan BMJZ 2006

17) Tabel 'Taakverdeling juridisch cluster' urenbesteding per 1-1-2007, los per e-mail ontvangen.

3.4.1 Het juridisch consulentenschap

Het juridisch consulentenschap omvat de juridische ondersteuning van afdelingen die niet beschikken over eigen juridische functionarissen. Voor het juridisch consulentenschap geldt het volgende:

- In de notitie 'Bevindingen van de toekomstige medewerkers van de juridische poot van de afdeling Bouw- en Milieuzaken' staat beschreven dat juridisch consulentenschap staat voor: "...het bieden van dagelijkse ondersteuning aan medewerkers van de gemeente Raalte ten behoeve van de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten. Daarnaast omvat het de kwaliteitsbewaking en bevordering van het juridische apparaat (de kwaliteitszorg op langere termijn en van meer structurele aard)". Ten aanzien van het juridisch consulentenschap wordt in deze notitie verder nadrukkelijk opgemerkt dat het aantal beschikbare uren ongeveer de helft is van de behoefte in deze organisatie aan juridische ondersteuning. Dat brengt derhalve met zich mee dat de risico's van gebrekkige juridische producten en derhalve financiële gevolgen groter worden, aldus de notitie.
- In de organisatieverordening van 2003 van de gemeente Raalte staat in paragraaf 2 'organisatie van taken' beschreven dat: "wanneer een taak het taakgebied van een ander onderdeel binnen een afdeling of een andere afdeling raakt, de primair met de voorbereiding of uitvoering belaste afdeling advies vraagt aan de andere afdeling, teneinde tot integrale advisering te komen,

waarin argumenten ten aanzien van de mogelijke beleidskeuzes worden opgenomen". Uit interviews is naar voren gekomen dat afdelingen die juridisch consulentenschap behoeven, zij hier zelf verantwoordelijkheid voor moeten nemen. Juridisch consulentenschap is derhalve een vraaggerichte functie, medewerkers die juridisch advies behoeven dienen hiervoor zelf actie te ondernemen. De afdelingen zijn namelijk zelf verantwoordelijk voor de juridische component van de werkprocessen. Verschillende respondenten hebben verklaard dat in het verleden afdelingen in voorkomende gevallen te laat naar juridisch consulentenschap gevraagd hebben. Daardoor hebben zich problemen voorgedaan o.a. op het gebied van verkeersbesluiten. Tot ernstige gevolgen zou dit echter niet hebben geleid.

- De afdelingen Sociale Zaken en REO behoeven geen juridisch consulentenschap omdat zij zelf beschikken over (gedeeltelijk wetenschappelijk opgeleide) juridische medewerkers met specialistische kennis op hun vakgebied. Deze juristen worden niet ingezet voor concernbrede juridische kwesties of ingezet bij andere afdelingen.
- In de interviews is aangegeven dat de juridische adviesfunctie van BMJZ naar de andere afdelingen toe nog verder moet worden ontwikkeld. De invulling van het consulentenschap behoeft nog verdere aandacht en krijgt dat ook.
- Het cluster juridisch voorziet de burgemeester, het college, de gemeenteraad, het MT en de BBS van advies, wanneer zij hier om vragen (bestuursondersteuning). In de taakuren is met deze taak echter nog geen rekening gehouden. Verschillende medewerkers van het cluster juridisch verwachten een groeiende behoefte aan juridische ondersteuning op concernniveau. Er is echter niet voorzien in juridische ondersteuning centraal binnen de organisatie. De juridische consultant(en) hebben naar eigen verwachting te weinig ruimte om in deze behoefte van het concern te kunnen voorzien.¹⁸
- Het juridisch consulentenschap wordt vervuld door ervaren juristen met een HBO-opleiding met aanvullende cursussen. Deze juristen geven aan tevreden te zijn over de mogelijkheden voor scholing en bijhouden van know how.
- In de notitie van de cluster juridisch uit 2004 staat vermeld dat voor Europese regelgeving onvoldoende aandacht is. In principe dient iedere afdeling daar zelf zorg voor te dragen.

De coördinatie hiervan ligt bij BMJZ. Onduidelijk is op welke wijze deze coördinatie wordt vormgegeven.

- In verschillende interviews is aangegeven, dat een gemeente met de omvang van Raalte niet voor alle zaken juridische expertise intern beschikbaar kan hebben. Externe inhuur is dus nodig. Deze wordt naar het oordeel van de respondenten weloverwogen ingezet. Noodzakelijk hiervoor is echter wel dat medewerkers tijdig kunnen aangeven wanneer juridische kennis benodigd is, zodat deze extern ingehuurd kan worden.
- Voor de juridische ondersteuning kan een beroep gedaan worden op externe advocaten. Hiervoor is een budget van ongeveer € 150.000,00 per jaar beschikbaar. Het betreft een indicatie en geen maximumbedrag. In bijna alle bijzondere of moeilijke gevallen wordt extern juridisch advies gevraagd. Dit advies wordt vervolgens zowel intern als extern besproken en worden niet eenvoudigweg overgenomen. Naar de mening van de respondenten is er binnen de gemeentelijke organisatie voldoende juridische kennis aanwezig om de externe juridische adviezen te kunnen beoordelen.

3.5 INDICATOREN VOOR DE KWALITEIT VAN DE JURIDISCHE CONTROL

De ontwikkeling van het aantal bewaarschriften, juridische procedures en andere juridische problemen kan een graadmeter zijn voor de kwaliteit van het functioneren van het juridisch controlsysteem. In het volgende wordt eerst ingegaan op het aantal bezwaarschriften, daarna op enkele andere mogelijke indicatoren voor de kwaliteit van de juridische control.¹⁹

3.5.1 Bezwaarschriften

Het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie is ondergebracht bij het cluster juridisch van de afdeling BMJZ. Met de ondersteuning van de bezwaarschriftencommissie en de behandeling van klachten zijn twee medewerkers (1,72 fte) van die afdeling belast.

In de hiernaast weergegeven tabel is voor de jaren 2001-2005 de ontwikkeling aangegeven van het aantal ingediende bezwaarschriften.

18) Bevindingen van de toekomstige medewerkers van de juridische poot van de afdeling Bouw- en Milieuzaken.

19) Op klachten wordt niet ingegaan omdat een klacht betrekking heeft op een onbehoorlijke behandeling door het bestuur. Dit is als zodanig geen juridisch feit of een onrechtmatige handeling en derhalve uit een oogpunt van juridisch control irrelevant.

Bezwaarschriften	2005	2004	2003	2002	2001
Geground	21	9	22	23	21
Ingetrokken/tegemoetkoming	11	9	8	9	8
Ongegrond	42	40	47	39	59
Ingetrokken	7	15	19	16	17
Niet ontvankelijk	19	9	10	4	8
Overige	5	6	0	1	1
Totaal	105	88	107	92	114

Overzicht aantallen bezwaarschriften ²⁰

Een bezwaarschrift kan om twee redenen gegrond zijn. De eerste reden is dat aan het primaire besluit een juridisch gebrek kleeft; het primaire besluit was onrechtmatig. De tweede reden is dat om beleidsmatige redenen het bestuursorgaan een andere inhoud van het besluit bij nader inzien meer opportuun acht. Dit nieuwe inzicht van het bestuursorgaan is niet te typeren als een fout van het bestuursorgaan. Regelmatig komt het bestuursorgaan tot dit nieuwe inzicht op basis van nader onderzoek of aanvullende informatie van belanghebbenden.

Ten aanzien van het aantal bezwaarschriften kan het volgende worden geconstateerd:

- Het aantal ingediende bezwaarschriften fluctueert jaarlijks. Er is over de jaren 2001-2005 geen duidelijk stijgende of dalende trend waar te nemen in het aantal ingediende bezwaren. Deze aantallen zijn voor een gemeente van deze omvang in het algemeen niet hoog.
- Ook het aantal gegrondverklaringen vertoont over deze jaren geen stijging. Wel is in de tabel te zien, dat in 2004 relatief weinig bezwaren gegrond werden verklaard in vergelijking met de omliggende jaren.
- De vrij plotse stijging in het aantal bezwaarschriften in 2005 ten opzichte van 2004 wordt als volgt door de respondenten verklaard:
 - een groot aantal bezwaarschriften is ingediend naar aanleiding van het rioleringsproject. Het grote aantal bezwaarschriften voor het rioleringsproject is volgens een respondent niet terug te redeneren naar juridische fouten, maar vooral naar onvrede van burgers over de naar hun mening hoge eigen bijdrage in de aansluitkosten van de riolering in het buitengebied, aldus een respondent.

Een substantieel aantal bezwaarschriften zou ook zijn te verklaren uit de overschrijding van beslistermijnen en de wijze van communiceren.

- een mogelijke andere reden voor de stijging van het aantal bezwaarschriften in 2005 is dat er zich meer handhavingszaken hebben voorgedaan. Het gevolg hiervan is dat er ook meer bezwaren zijn ingediend. De relatieve verhouding tussen het aantal handhavingszaken en het aantal bezwaarschriften is naar de mening van een van de respondenten niet veranderd.

- Uit de interviews blijkt dat er geen sprake is van terugkoppeling naar primaire processen van adviezen van de commissie of van uitspraken, anders dan door middel van de adviezen en het jaarverslag van de commissie. Een respondent is gewend om vroegtijdig terug te koppelen met de vakafdelingen. De bezwaarschriftencommissie krijgt niet teruggekoppeld van het ambtelijk apparaat of er wat met de adviezen gebeurt. Aangegeven wordt, dat dit wel zou moeten gebeuren omdat anders het risico bestaat dat dezelfde fouten opnieuw worden gemaakt. De commissie heeft met enige regelmaat gevraagd om een structurele terugkoppeling over hetgeen er met adviezen gebeurt (zijn de adviezen overgenomen, is beroep ingesteld en hoe luidt de rechterlijke uitspraak?). Tot nu toe vindt deze terugkoppeling slechts incidenteel en na herhaaldelijk verzoek plaats.

3.5.2 Andere indicatoren voor de kwaliteit van de juridische controlfunctie

De afwezigheid van of een gering aantal juridische incidenten zoals een procedure bij de rechter is een indicatie dat de juridische control ter zake van het primaire besluitvormingsproces naar behoren functioneert. Omgekeerd kan al één juridisch incident zoals een procedure bij de rechter wijzen op een tekortkoming in de kwaliteit van de juridische control.

20) Afkomstig uit: Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2005

In de interviews zijn enkele voorbeelden genoemd van situaties waarin de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente naar het oordeel van de geïnterviewde beter zou moeten kunnen. Genoemd is onder meer het niet of niet proactief optreden tegen overtredingen van planologische voorschriften en het ontbreken van een helder handhavingsbeleid. Het niet optreden zou ook te maken hebben met de politieke verhoudingen binnen de gemeente. Een ander voorbeeld betrof de situatie dat de gemeente zichzelf als aanvrager voor een kapvergunning soepeler zou behandelen dan particuliere aanvragers voor een kapvergunning.

Uit een quick scan van de internetdatabank www.rechtspraak.nl over de periode 1 januari 2004 tot 1 maart 2007 is gebleken dat de gemeente Raalte of bestuursorganen van de gemeente Raalte circa 18 keer partij waren bij een procedure voor de civiele rechter of de bestuursrechter.²¹ In 5 van deze 18 geregistreerde gevallen werd de gemeente in het ongelijk gesteld; in 13 van de 18 gevallen werd de gemeente in het gelijk gesteld. Geen van de voornoemde uitspraken waarin de gemeente in het ongelijk werd gesteld geeft aanleiding om te veronderstellen dat sprake was van vermijdbare juridische fouten.

Eén rechterlijke procedure verdient in dit verband enige aandacht. Op 31 januari 2007 heeft de rechtbank Zwolle uitspraak gedaan in een zaak Temmink Infra BV (hierna: Temmink) tegen de gemeente Raalte.²² Het betrof een vordering van Temmink tot schadevergoeding vanwege de onjuiste toepassing door de gemeente Raalte van de aanbestedingsregels waardoor Temmink de opdracht tot aanleg van een rioleringsstelsel miste. De rechtbank heeft Temmink op een aantal punten in het gelijk gesteld. Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep ingesteld.

21) De databank www.rechtspraak.nl bevat een groot aantal van de gewezen vonnissen en uitspraken van Nederlandse rechters. De databank is echter niet volledig.

22) Rechtbank Zwolle 31 januari 2007, LJN AZ7506.



BEOORDELING EN CONCLUSIES

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat een beoordeling van de juridische controlfunctie van de gemeente Raalte. In paragraaf 4.2 komt de vraag aan de orde of in de gemeente Raalte sprake is van juridisch control. Paragraaf 4.3 behandelt de vraag of de juridische controlfunctie in de gemeente Raalte adequaat is belegd en of deze naar behoren functioneert. In paragraaf 4.4 komt ten slotte de vraag aan de orde of er in de praktijk concrete aanwijzingen zijn voor risico's en tekortkomingen in het systeem voor juridische control.

4.2 JURIDISCHE CONTROL

In deze paragraaf wordt vastgesteld of in de gemeente Raalte sprake is van juridische control. Om van juridische control te kunnen spreken dient sprake te zijn van een kwaliteitszorgsysteem, dat is gericht op het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en rechtmatige optreden van de gemeente en haar medewerkers, aanwezig dient te zijn. Als onderdeel hiervan dient een systeem van maatregelen en een continu proces van activiteiten aanwezig te zijn welke gericht zijn op de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving en op het voorkomen van onnodige en het beheersen van onvermijdbare juridische risico's. Een en ander heeft tot de volgende oordelen geleid:

- De gemeente Raalte beschikt niet over een kwaliteitszorgsysteem, dat is gericht op het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en op het rechtmatige optreden van de gemeente en haar medewerkers.
- Binnen de gemeente is er geen sprake van een integraal en volwaardig formeel systeem voor juridische control. Er is geen sprake van een systeem van vastgelegde (beschreven) maatregelen en een continu proces van activiteiten dat is gericht op de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving en op het voorkomen van onnodige en het beheersen van onvermijdbare juridische risico's. Er is op papier nog wel sprake van de functie van juridisch controller, maar deze is sinds medio 2005 niet ingevuld.

- Verschillende afdelingen hebben een systeem voor juridische *controle*. Op de afdeling Sociale zaken wordt bijvoorbeeld wel juridische controle toegepast. Dit omdat het ministerie eist dat bijstandsgelden rechtmatig en doelmatig worden ingezet.
- In de organisatie zijn wel elementen voor een systeem van juridische control formeel vastgelegd. Een onderdeel daarvan zijn de verschillende juridische functies die de verschillende afdelingen van de gemeente kennen. Een ander onderdeel daarvan betreft de functie van de juridisch consultants van de afdeling BMJZ. Zij hebben een vraaggestuurde adviesfunctie voor andere afdelingen en dragen daarmee bij aan de juridische kwaliteit van de werkprocessen en producten.
- Recentelijk is een aanvang gemaakt om te komen tot een formalisering van een controlsysteem waarvan de juridische control deel uit maakt.
- In de praktijk zijn er verschillende ongeschreven mechanismen en werkwijzen binnen de organisatie die bijdragen aan het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en rechtmatige optreden van de gemeente en haar medewerkers. In de praktijk betreft het hier vaak persoonlijke initiatieven of activiteiten die voorkomen uit persoonlijke contacten. In zoverre is er in enige mate sprake van een materieel systeem voor juridische control. Dit materiele systeem is echter niet compleet en niet afdoende. Zo ontbreekt het aan stelselmatige terugkoppeling van informatie over de uitvoering van de juridische functie.

4.3 PLAATS EN FUNCTIONEREN VAN DE JURIDISCH CONTROLFUNCTIE

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde of in de gemeente Raalte de juridisch controlfunctie adequaat is belegd en of deze naar behoren functioneert. Dit heeft geleid tot het navolgende oordeel.

- In de gemeente Raalte is geen functionaris aangesteld als juridisch controller. In het functieboek van de gemeente Raalte is wel een functie opgenomen met de naam 'Juridisch controller/adviseur juridische zaken'. Tot het takenpakket van deze functie behoort "het beleid met betrekking tot de juridische functie en juridische control, hetgeen kwaliteitsbewaking van de juridische advisering omvat".²³

Met de overheveling in 2004 van de juristen van de staf naar de afdeling BMJZ is de functie van juridisch controller naar die afdeling overgegaan. Het feit dat sinds medio 2005 die functie vacant is impliceert dat de gemeente Raalte op dit moment geen juridisch controller heeft. Dit draagt derhalve niet bij aan de gewenste structurele, aanwijsbare en zelfstandige positie van de juridische controlfunctie.

- De keuze in 2004 om de functie van juridische controller niet op stafniveau, maar binnen een afdeling te beleggen ligt gezien de aard van die functie weinig voor de hand. Hieraan doet niet af dat binnen een gemeente met de omvang als die van Raalte de functie van juridisch controller slechts een beperkte omvang kent en de persoon die deze functie bekleedt in de praktijk ook andere juridische functies en taken binnen de gemeenten zal hebben. Veel eerder ligt het voor de hand om de functie van juridisch controller te beleggen op het niveau van de concernstaf, bij voorkeur bij de concerncontroller. Dit versterkt ook de structurele, aanwijsbare en onafhankelijke positie van de juridische controlfunctie. Dat de concerncontroller zijn juridische controlfunctie feitelijk niet geheel zelf uitvoert, maar daarvoor anderen (bijvoorbeeld juristen van BMJZ) opdrachten geeft, maakt het voorgaande niet anders. Deze juristen handelen in dat geval in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de controller.
- Binnen verschillende afdelingen bestaan juridische functies. Het cluster juridisch van de afdeling BMJZ bevat de functie van juridisch consultantschap voor in beginsel de gehele organisatie. De keuze om de juristen van de staf over te plaatsen naar de afdeling BMJZ is begrijpelijk en verdedigbaar. Dat ook de functies inzake het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie en de klachtbehandeling bij het cluster juridisch zijn ondergebracht hoeft op zich zelf geen bezwaar te zijn.

Voorwaarde is wel dat deze laatstgenoemde functies niet worden vervuld door personen die ook betrokken zijn geweest bij de juridische advisering. Een tweede voorwaarde is dat de juridisch medewerkers die belast zijn met het secretariaat voor de bezwaarschriftencommissie en de klachtbehandeling geen overleg voeren over concrete zaken met hun collega's die zijn belast met de juridische advisering.

- De werkprocessen binnen de organisatie zijn in veel gevallen niet of slechts in beperkte mate beschreven. De juridische functies zijn daarin vaak niet opgenomen. Hierin schuilt het risico dat onvoldoende overzicht bestaat over de juridische aspecten van de bedrijfsprocessen. De werkprocessen voorzien meestal niet in een systeem

23) Bron: functiebeschrijving Juridisch controller/adviseur juridische zaken

van informatieverstrekking over de uitvoering van de juridische functie en in een signaleringssysteem voor feilen in de juridische functies. Dit maakt dat het voor de organisatie als geheel moeilijk is om juridische risico's en problemen voortijdig te signaleren. De ervaringen van de bezwaarschriftencommissie op het punt van hun wens omtrent terugkoppeling over de resultaten van de afgegeven adviezen zijn hiervoor illustratief.

- Evenmin is sprake van een aanwijsbaar interventiesysteem dat het mogelijk maakt om te anticiperen op juridische risico's en problemen. In zoverre is ook onvoldoende geborgd dat de gemeente Raalte op juridisch gebied een organisatie is die van zijn eigen positieve en negatieve ervaringen leert. De meest minimale vorm van een interventiesysteem tegen feilen in de juridische functies (in brede zin) is gericht op het creëren van het besef bij de medewerkers van de mogelijke juridische gevolgen van hun handelen en de mogelijkheid om hun handelen ter toetsing voor te leggen aan de juridisch consulent. Wanneer dan blijkt dat de beslissing juridisch onjuist is, dient het juridisch controlsysteem in beginsel te voorzien in mogelijkheden om een andere beslissing te nemen.
- Tussen de afdeling BMJZ en de andere afdelingen moeten logische en goed functionerende verbanden bestaan. Zo moet duidelijk zijn wanneer juridisch consulentschap aangevraagd dient te worden. Tegelijkertijd vergt een goed functionerend systeem van juridisch control ook een proactieve attitude van de juridisch adviseurs. Juridisch control behelst ook de taak om zelf actie te ondernemen wanneer dit nodig is of nodig kan zijn. In de gemeente Raalte is het juridisch consulentschap echter primair een vraaggerichte functie. Dit kan tot gevolg hebben dat nieuwe ontwikkelingen en potentiële risico's onnodig laat worden ontdekt.
- Binnen de gemeente zijn op tal van plaatsen en binnen verschillende afdelingen juridische functies aanwezig. Het cluster juridisch van de afdeling BMJZ omvat de functies van juridisch consulent ten behoeve van de andere afdelingen, de functie bestuursondersteuning en de functie secretariaat bezwaarschriftenprocedure en klachtbehandeling. In deze functies zijn zowel academisch geschoolde als HBO-juristen aangesteld. Het kennis- en ervaringsniveau van deze juristen is in het algemeen adequaat.

- Voor het functioneren van een systeem van juridisch control is actuele en gedegen juridische kennis een noodzakelijkheid. Het kennisniveau van de betrokken juristen is gezien hun opleiding in het algemeen adequaat. Aan het bijhouden en actualiseren van de juridische kennis kan meer aandacht worden besteed.

De functie van juridisch consulent wordt op dit moment binnen de gemeente uitsluitend vervuld door ervaren HBO-juristen. Dat ligt niet in de rede. Zeker als het een bewuste keuze is om in deze functie alleen HBO-juristen te benoemen, schuilt hierin het risico van een tekort aan kennis en inzicht die van de juridisch consulent mag worden verwacht. De juridisch consulent dient – gezien zijn adviesrol voor andere afdelingen – een brede en diepgaande kennis van het recht en een helicopterview over de ontwikkelingen in het recht te hebben en te beschikken over substantiële relevante praktijkervaring. Met name voor voor de praktijk notoir moeilijke rechtsgebieden zoals het Europese recht, is het van belang dat de afdeling BMJZ deze ontwikkelingen bijhoudt en de implicaties daarvan voor de organisatie kan overzien. Aan een dergelijke eis zullen ervaren wetenschappelijk geschoolde juristen in het algemeen eerder kunnen voldoen dan ervaren HBO-juristen.

- Er is een aanzienlijk budget beschikbaar voor de inhuur van externe juridische advisering. Hiervoor zijn met twee advocatenkantoren afspraken gemaakt. Van deze mogelijkheid wordt vooral gebruik gemaakt bij ingewikkelde zaken en procedures bij de burgerlijke rechter. Onduidelijk is welke criteria worden gehanteerd bij de keuze om een zaak aan een externe juridisch adviseur over te laten. Het is verder evenmin duidelijk op welke wijze de gemeente ervoor zorgt dat zij de externe juridisch adviseur aanstuurt.
- De omvang van de formatie van de functies voor juridische ondersteuning binnen de afdeling BMJZ is in vergelijking met gemeenten van een vergelijkbare klasse onder het gemiddelde. Dit hoeft niet direct een probleem te zijn als dit tekort extern geborgd wordt door de inhuur van extern juridische kennis. De reacties van verschillende respondenten wijzen erop dat de vraag naar de diensten van juridisch consulenten verder zal toenemen, terwijl zij niet aan die vraag kunnen voldoen.

4.4 INDICATIES VOOR JURIDISCHE TEKORTKOMINGEN

Deze paragraaf behandelt de vraag of er in de praktijk concrete aanwijzingen zijn voor risico's en tekortkomingen in het systeem voor juridische control. De volgende zaken vallen hierbij op:

- Binnen de gemeente zijn verschillende werkprocessen met aanzienlijke juridische risico's, onder meer op het terrein van sociale zaken. In een aantal van de processen is voorzien in specifieke juridische functies. Daar waar niet is voorzien in specifieke juridische functies hebben de juridisch consulenten dan wel externe juridisch adviseurs een rol. In de interviews is de verwachting uitgesproken dat de vraag naar de inzet van de juridische consulenten toeneemt. De huidige capaciteit voor het juridisch consulentenschap zal naar verwachting te gering zijn.
- In de praktijk komt het soms voor dat onbevoegd een beslissing wordt genomen. Dergelijke fouten zijn in de praktijk meestal (in bezwaar) te herstellen. In de regel zal dit niet geen grote gevolgen hebben. Er zijn geen aanwijzingen dat zich op dit punt binnen de gemeente Raalte problemen voordoen.
- Het aantal ingediende bezwaarschriften en het aantal gegronde bezwaarschriften wijst niet op ernstige juridische onvolkomenheden in de werkprocessen van de gemeente Raalte. Het aantal juridische procedures waarbij de gemeente is betrokken en het aantal verloren procedures wijst in het algemeen evenmin in die richting.
- In de interviews zijn enkele concrete incidenten genoemd waarbij in juridische zin mede vanwege politieke motieven mogelijk onjuiste beslissingen zouden zijn genomen. Een voorbeeld betrof het niet optreden tegen de overtreding van planologische voorschriften; een ander voorbeeld betrof de verlening van kapvergunningen. In zulke situaties kan sprake zijn van een onjuiste waardering van de juridische belangen en risico's. Zulke incidenten kunnen aanzienlijke gevolgen hebben, niet alleen in juridische zin, maar ook als het gaat om imago. Juist in die gevallen is het van belang om in juridische zin 'in control' te zijn.
- De recent verloren procedure inzake de aanbesteding van de aanleg van een rioleringsstelsel kan aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor de gemeente. Deze uitspraak is echter op dit moment nog geen indicatie voor een feilen in het systeem voor juridisch control. In de eerste plaats kan in hoger beroep (en mogelijk in cassatie) de rechter tot een wezenlijk ander oordeel komen.

In zoverre staat nog niet definitief vast dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld. In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat, zou de gemeente hier onrechtmatig hebben gehandeld, dat nog niet zonder meer betekent dat het systeem van juridisch control heeft gefaald. De vraag is of indien de gemeente daadwerkelijk fout heeft gehandeld, zij alles wat redelijkerwijs van haar gevegd mag worden om deze fout te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken gedaan heeft. Het is in dit verband van belang dat de gemeente zich bij het uitvoeren van de aanbestedingsprocedure heeft laten bijstaan door externe deskundigen. Hieruit blijkt dat de gemeente zich in ieder geval bewust is geweest van het belang van het inhuren van specifieke expertise. Of de gemeente in dit geval meer had kunnen en moeten doen om deze fout te voorkomen laat zich bij deze stand van zaken moeilijk onderzoeken. Feit is wel dat een onderzoek dat in opdracht van de gemeenteraad van Raalte is uitgevoerd kritisch is over deze aanbestedingsprocedure. De kritiek betreft het gebrek aan transparantie inzake de beoordeling en het feit dat een van de aanbieders niet de gelegenheid had gekregen een toelichting te geven op een onderdeel van zijn offerte. Het rapport wijst erop dat het correct naleven van de aanbestedingsregels tot een andere uitkomst had kunnen leiden.²⁴

4.5 CONCLUSIES

Op basis van de voorgaande beoordeling, komen wij tot de volgende conclusies:

- Er is geen sprake van een functionerend systeem voor juridische control binnen de gemeente Raalte. Belangrijke randvoorwaarden om van juridische control te kunnen spreken, ontbreken. Het afwezig zijn van de juridische controlfunctie vormt niet alleen een risico voor de ontwikkeling van de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van de besluitvorming binnen de gemeente Raalte, maar beperkt ook de mogelijkheden om doelmatig en op effectieve wijze besluiten te kunnen nemen.

Het ontbreken van juridische control binnen het gemeentelijke apparaat, in een in toenemende mate juridiserende samenleving, levert een aanzienlijk risico op. Ook een gemeente met de omvang van de gemeente Raalte kan zich dit niet permitteren. In zoverre is hier sprake van een vermijdbaar risico.

24) Onderzoek aanbesteding drukriolering buitengebied. Gemeente Raalte. RAT75-1, Witteveen+Bos, 2005.

- In de gemeente Raalte bestaat geen integrale en duidelijke visie op juridisch control. In zoverre is de formele organisatie van de juridisch controlfunctie in de gemeente Raalte nog onvoldoende ontwikkeld. In de organisatie en werkprocessen zijn allerlei elementen opgenomen die tot de juridisch controlfunctie behoren; van een integraal systeem voor juridisch control is daarmee nog geen sprake.

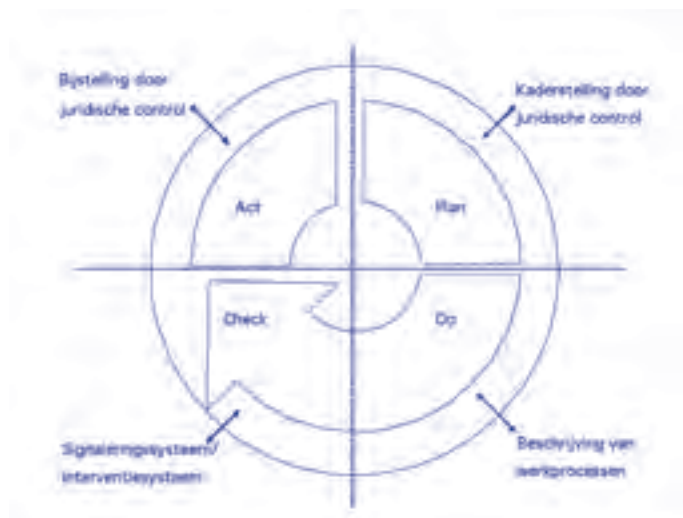
- De keuze om de juridische capaciteit en taken zo veel mogelijk samen te brengen in de afdeling BMJZ is begrijpelijk. De concentratie van de juridische functie in één afdeling kan in de praktijk doelmatig zijn. Maar de verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteitszorg is niet helder in de organisatie gepositioneerd. De daarvoor bestemde functie is sinds medio 2005 vacant. Evenmin is er een functie voor juridisch controller en is duidelijk waar de eindverantwoordelijkheid voor de juridische controlling berust.

Het concentreren van de juridische functie in één primaire afdeling brengt overigens wel een risico met zich mee. Hoewel onwaarschijnlijk, kan zich in theorie een belangenconflict voordoen, wanneer een medewerker van het cluster juridisch uit hoofde van zijn of haar 'concerntaak' juridische kwaliteitszorg negatief adviseert over een primair besluit of advies van de afdeling BMJZ. Het risico bestaat dat het afdelingshoofd, als hiërarchisch verantwoordelijke voor de desbetreffende medewerker, terughoudend zal zijn om interventies te accorderen die vanuit oogpunt van juridische kwaliteitszorg wenselijk zijn. Het is dan moeilijk om de juridische controlfunctie op een onafhankelijke manier vorm te geven. Het is een keuze, om het risico van belangenverstremgeling, hoe klein ook, te laten bestaan in deze constructie. Het alternatief is om de functie juridische control en de uitvoering van juridische kwaliteitszorg onafhankelijk te positioneren in de organisatie, zo mogelijk dichtbij de functie van concerncontroller.

- De juridische consultantfunctie is vraaggericht ingevuld. Dit kán zeer doelmatig zijn, mits de medewerkers in het primaire proces weten wanneer er een beroep op de juridisch consultant dient te worden gedaan. Dit laatste is echter niet het geval. Medewerkers uit het primaire proces zijn onvoldoende bekend met de juridische aspecten van hun werkzaamheden. Zij doen daarom te laat of in het geheel geen beroep op de juridische consultant in gevallen waarin dat wel nodig is. Omgekeerd is er geen structurele praktijk waarbij de juridisch consultants ongevroegd en pro-actief afdelingen attenderen op voor hen relevante juridische ontwikkelingen. In deze vraaggerichte invulling van de juridische consultantfunctie schuilt derhalve een onnodig risico.

- Binnen de werkprocessen is weinig aandacht voor structurele terugkoppeling van informatie, het delen en leren van ervaringen en de inhoud van het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie. Daarmee ontbreekt het aan essentiële zelfreinigende, ontwikkelende en lerende mechanismen binnen de organisatie op het gebied van de juridische kwaliteit van de besluitvorming. Hierin schuilt het risico dat de organisatie niet de optimale kwaliteit weet te bereiken, dat het wiel meerdere keren wordt uitgevonden en dat een fout meerdere keren achter elkaar voor kan komen. Om die reden is geen sprake van een zichtbare sluitende keten van juridische control. Dit is te illustreren aan de hand van de volgende figuur.

Juridische control



- In de praktijk worden allerlei maatregelen en processen uitgevoerd die een element zijn van de juridische control. Deels gaat het ook om maatregelen die medewerkers los van de formele organisatie en werkprocessen zelf nemen. Deze maatregelen en processen hebben niet altijd een structureel karakter; ze zijn soms mede afhankelijk van de persoon van de betrokken functionaris.
- De huidige capaciteit voor juridische ondersteuning is aan de lage kant, ook in verhouding tot andere gemeenten van vergelijkbare klasse. Een tekort aan juridische capaciteit is een risico voor de juridische kwaliteit van de gemeentelijke werkprocessen en producten en kan tot extra kosten leiden.

- Het kennisniveau van de in de organisatie in juridische functies werkzame functionarissen is – gezien het opleidingsniveau van deze mensen – in het algemeen adequaat. Voor juridische scholing en kennisontwikkeling is evenwel verhoudingsgewijs weinig aandacht. Verder ontbreekt het binnen de afdeling BMJZ, met name als het gaat om de juridisch consulenten, aan juristen met een academische opleiding. Het geringe aantal ervaren academisch geschoolde juristen binnen de afdeling BMJZ vormt een vermijdbaar risico voor de kwaliteit van de juridische dienstverlening. De keuze om deze functie uitsluitend door HBO-juristen te laten vervullen komt lichtvaardig voor.
- Er zijn geen indicaties dat de wijze en mate waarin de juridische controlfunctie tot op heden in de organisatie van de gemeente Raalte is belegd tot tekortkomingen in de juridische kwaliteit van de werkprocessen en producten van de gemeente Raalte heeft geleid. Hieruit kan niet worden afgeleid dat zulke tekortkomingen zich in de toekomst niet kunnen voordoen.



AANBEVELINGEN

De conclusies voor dit onderzoek brengen de Rekenkamer tot het doen van de navolgende aanbevelingen:

- De gemeente Raalte dient de recentelijk in gang gezette ontwikkeling van een visie op control voort te zetten en ook uit te werken in een systeem voor juridisch control. Deze visie en dit systeem dienen helder en kenbaar te worden vastgelegd in de werkprocessen. De gemeente dient daarbij uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de financiële, politieke en andersoortige risico's die het gevolg kunnen zijn van het ontbreken van een goed functionerend systeem van juridisch control.
- De ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor de juridische controlfunctie als geheel dient eenduidig te worden belegd. Deze verantwoordelijkheid dient te berusten bij de concerncontroller. Voor de uitvoering van zijn taken als juridisch controller moet hij ofwel een beroep kunnen doen op eigen stafjuristen óf op juristen van BMJZ waarvoor die taak specifiek tot hun functie behoort. In beide gevallen werken deze juristen bij de uitvoering van die taken onder de verantwoordelijkheid van de concerncontroller.
- Een mechanisme voor terugkoppeling van informatie en ervaringen uit de werkprocessen dient structureel onderdeel te zijn van de werkprocessen. Dit mechanisme voor terugkoppeling dient in de beschrijving van de werkprocessen te worden vastgelegd.
- Binnen de organisatie dient in het algemeen meer aandacht te zijn voor de juridische aspecten van de werkprocessen. De medewerkers die het aangaat dienen hierop nadrukkelijk te worden gewezen en hierin te worden ondersteund.
- De functie van juridisch consultant dient niet alleen vraaggericht te worden ingevuld. De juridisch consultants dienen ook een proactieve rol te nemen in de advisering van andere afdelingen. Dit moet worden vastgelegd in de taakomschrijving en werkprocessen.

- De gemeente dient meer aandacht te hebben voor de ontwikkeling van juridische kennis en bijscholing van de juridische functionarissen. Het verdient daarbij aanbeveling dat de gemeente een visie ontwikkelt op het gewenste kennisniveau van de juristen, mede in relatie tot de risico's die de gemeente kan lopen door een tekort aan juridische kennis.
- Er dient meer formatie beschikbaar te worden gesteld voor de functie van juridisch consulent. Bij de besluitvorming hierover dient ook te worden betrokken de vraag of en in welke mate dit gevolgen kan en mag hebben voor de inhuur van extern juridisch advies. Bij de invulling van de functies voor juridisch consulent dient meer gewicht te worden toegekend aan het aannemen van een of meer academisch geschoolde juristen met relevante werkervaring.



BESTUURLIJKE REACTIE

Per 17 juli 2007 ontving de Rekenkamer Raalte de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders van Raalte, en gezien eerdere toezeggingen van de Rekenkamer Raalte deze reactie integraal over te nemen in het onderzoeksrapport, bij deze de volledige tekst van de brief van het college.

Geachte leden van de Rekenkamer,
Hieronder treft u aan de bestuurlijke reactie op uw rapport inzake de Juridische Control als bedoeld in artikel 3.3 lid 7 van de Verordening rekenkamercommissie gemeente Raalte. In reactie op uw schrijven van bovengenoemde datum delen wij u mede dat wij een ambtelijk overleg over de gevolgde procedure en over de afstemming van de behandeling van dit rapport met dat van de legal audit op prijs stellen. Gepoogd is om hiertoe via de griffie van de gemeente Raalte een afspraak te maken met uw voorzitter, dhr. Van Woerkom. Deze bleek op dat moment met vakantie. Een ambtelijk overleg hierover na het zomerreces (begin September) achten wij wenselijk

6.1 INLEIDING

De Rekenkamer van de gemeente Raalte heeft op grond van artikel 182 de taak en de bevoegdheid om onderzoek te doen naar de effecten van het gemeentelijk beleid. Doel van het onderzoek is, zo blijkt uit het rapport *“het in kaart brengen van de doelmatigheid van de juridische controlfunctie ter zake van primaire besluitvorming”*. Het onderzoek is gericht geweest op de vraag in hoeverre de gemeente Raalte waarborgt dat primaire besluiten bevoegd worden genomen en op welke wijze ervoor zorg wordt gedragen dat deze inhoudelijk overeenstemmen met het geldende geschreven en ongeschreven recht.

Vanuit deze doelstelling is de probleemstelling door de Rekenkamer als volgt gedefinieerd: *“Is de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming binnen de gemeentelijke organisatie van Raalte doelmatig georganiseerd en wordt deze functie effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid”*.

6.2 AANPAK

Het onderzoek is uitgevoerd door medewerkers van Bureau Berenschot. Het bestond uit:

- Een studie van documenten van de gemeente Raalte
- Interviews met medewerkers van de gemeente Raalte en met de voorzitter van de commissie Bezwaarschriften.

Op basis hiervan is een rapport opgesteld.

Over de interviews en het feitenrelaas is ambtelijk reeds uitvoerig gecommuniceerd. Inhoudelijk willen wij hierop op dit moment en op deze plaats niet terugkomen. Wij geven u in overweging het proces van totstandkoming van de rapportage met enkele betrokkenen te evalueren.

6.3 INHOUDELIJK

De inhoud van het rapport spreekt voor zich. Hoofdstuk 0 geeft een korte zakelijke en, in onze ogen, adequate management samenvatting. Om die reden hebben wij slechts een enkele korte kanttekening bij de inhoud van het rapport en zullen wij ons voor het overige beperken tot het geven van een reactie op hoofdlijnen op de conclusies en de aanbevelingen.

Een enkele korte kanttekening

Werkprocessen

In samenwerking met diverse omliggende gemeenten is de gemeente Raalte op dit moment bezig met het beschrijven van de werkprocessen ten aanzien van diverse gemeentelijke activiteiten. Ook de juridische aspecten die aan de basis dienen te liggen van de activiteiten dienen hierin te worden vastgelegd. Waar dit niet of onvoldoende is geschied zal dit alsnog gaan gebeuren.

Reactie op de conclusies van de Rekenkamer

- Met u onderschrijven wij het feit dat de facto op dit moment geen sprake is van een functionerend systeem van juridische control. De achtergronden hiervan zijn gelegen in een combinatie van organisatorische problemen in de periode 2001 tot en met 2004 en een ingrijpende bezuiniging met gevolgen voor de ambtelijke organisatie in de periode 2004 tot en met 2006. De niet-wenselijkheid van deze situatie wordt onderschreven.

De inspanningen zijn er op gericht de functie van juridisch controller uiterlijk in het eerste kwartaal van 2008 in te vullen in een omvang die afdoende is voor de gemeente Raalte.

Deze functie zal vanzelfsprekend in eerste aanleg tot taak hebben inhoud te geven aan een visie op juridische kwaliteit en aan een systeem van juridische control.

- In tegenstelling tot hetgeen in het rapport is aangegeven is de juridische control-taak in 2004 niet met de betreffende functionaris "mee verhuisd" naar de afdeling BMJZ. De taak is destijds achtergebleven bij de staf maar vervolgens om eerder genoemde redenen niet ingevuld. Voor de plaats van de juridisch controller in de organisatie verwijzen wij naar hetgeen hierover is aangegeven in de "geactualiseerde notitie control in de gemeente Raalte", van 5 februari 2007 (zie ook de reactie op de aanbevelingen).
- De plaats van het secretariaat van de commissie bezwaarschriften is aangepast aan de mogelijkheden van de organisatie en mede om die rede alleszins verdedigbaar. De onafhankelijkheid van de medewerkers van het secretariaat staat niet ter discussie.
- Binnen de ambtelijke organisatie wordt reeds gewerkt aan een systeem van beschrijving van werkprocessen. Daar waar werkprocessen niet of onvoldoende gericht zijn op het inperken van juridische risico's zullen deze werkprocessen verbeterd moeten worden.
- De functie van juridisch consulent is gecentreerd bij BMJZ. De functie is tot dusver vraaggericht ingericht. Om de functie, conform het advies van de Rekenkamer, een meer pro-actieve inhoud te geven is meer formatieruimte noodzakelijk. In combinatie met de functie van juridisch controller zullen richting raad voorstellen worden gedaan om hieraan in 2008 invulling te kunnen geven.
- De Rekenkamer concludeert dat er weinig aandacht is voor structurele terugkoppeling van informatie, het delen van en leren van ervaringen en de inhoud van het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie. In reactie hierop kan worden aangegeven dat primaire werkprocessen regelmatig aangepast worden naar aanleiding van uitspraken van de bezwarencommissie of de bestuursrechter. Dit niet alleen naar aanleiding van "eigen" zaken.
- De Rekenkamer is van mening dat het de voorkeur verdient indien er zich onder de juridisch consulenten bij de afdeling BMJZ minimaal ook een academische opgeleide jurist bevindt. Dit om risico's op termijn te vermijden. Onze organisatie kent, waar het gaat om functie-eisen geen strikte opleidingseisen. In de functiebeschrijving wordt gesproken over "kennis en denkniveau". Ten aanzien van de functie van juridisch consulent is het vereiste kennis en recentelijk verhoogd van HBO naar HBO/WO.

- Het is goed om als slotconclusie te lezen dat er geen indicaties zijn dat de wijze waarop en de mate waarin de juridische controlfunctie tot op heden in de organisatie van de gemeente Raalte is belegd tot tekortkomingen in de juridische kwaliteit van de werkprocessen en producten van de gemeente Raalte heeft geleid.

Reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamer

Uitwerken visie op control

Aan de vanaf eind 2006 in gang gezette ontwikkeling m.b.t. de inbedding van de controlfunctie wordt voortvarend gewerkt. Vanaf begin 2007 is er een structureel controllersoverleg. Jaarlijks wordt een controlwerkplan opgesteld, waarin wordt vermeld welke activiteiten er op control gebied op de planning staan. De uitvoering van dit controlplan wordt geborgd via de periodieke control-overleggen tussen control en afdelingshoofden en is op deze wijze procesmatig verankerd. In de afgelopen periode is het controllersoverleg nog vooral financieel gericht, maar dit wordt in de komende periode steeds verder uitgebouwd, dus ook voor de juridische control. Om de borging van juridische control in de werkprocessen te verankeren zal het college een aantal beheersmaatregelen implementeren.

Eindverantwoordelijkheid juridische control

In de "geactualiseerde notitie control in de gemeente Raalte", van 5 februari 2007, is aangegeven hoe in de ambtelijke organisatie van de gemeente Raalte invulling wordt gegeven aan control. De Rekenkamer geeft aan van mening te zijn dat de daarin in gang gezette ontwikkeling moet worden voortgezet en uitgewerkt. In de notitie wordt nadrukkelijk een onderscheid aangebracht tussen concerncontrol en afdelingscontrol. Dit onderscheid moet dientengevolge ook aangehouden worden bij juridische control. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid over de juridische control op concernniveau kan komen te liggen bij de concerncontroller en dat de verantwoordelijk over de juridische control op afdelingsniveau ligt bij het afdelingshoofd. Een en ander is gebaseerd op een groeimodel. In het controlprogramma voor 2008 zal nadrukkelijk plaats zijn voor dit groeimodel.

Vastleggen juridische aspecten in werkprocessen

In samenwerking met omliggende gemeenten wordt momenteel gewerkt aan het in kaart brengen van de diverse werkprocessen. Vanzelfsprekend worden deze processen voortdurend geactualiseerd en aangepast aan de veranderde omgeving. Daar waar juridische aspecten in de procesbeschrijvingen nog onvoldoende tot uiting komen zullen deze aangepast worden. Onder andere zal daarbij aandacht moet worden besteed aan een mechanisme van terugkoppeling van informatie en ervaring.

Pro-actieve opstelling Juridisch consulent

Tot dusver is de functie van de juridisch consulent bewust primair vraaggericht geweest. De omvang van de functie liet een andere benadering niet toe. Het door-ontwikkelen van de functie naar een pro-actieve houding is wenselijk om de kwaliteit van het juridisch product te verbeteren maar zal zonder meer gevolgen hebben voor de omvang van de functie.

Ontwikkeling en bijscholing juridische kennis

Ontwikkeling en bijscholing van juridische kennis zal in de organisatie een structurele basis moeten krijgen. Een en ander zal zijn beslag moeten krijgen in het ten behoeve van de organisatie op te stellen strategisch opleidingsplan. In het kader van de uitwerking van de Legal Audit zijn reeds voorstellen gedaan om te komen tot een organisatiebreed juridisch opleidingsplan.

Meer formatie beschikbaar stellen voor juridisch consulentenschap

Een meer pro-actieve houding van de juridisch consulenten zal mogelijk tot gevolg hebben dat de omvang van de formatie van juridisch consulenten onder druk komt te staan. Een pro-actieve houding, zal voor een deel de vraaggerichte aanpak van dit moment overlappen. Een gunstig effect zal zijn dat ook die onderdelen van de organisatie die tot dusver niet of slechts sporadisch gebruik maken van de juridisch consulenten deze beter zullen weten te vinden.

Tot dusver onze bestuurlijke reactie op uw concept onderzoeksrapport inzake Juridische Control.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Raalte.

secretaris
mw. drs. T. van Lenthe

de burgemeester (wnd).
dhr. P. van Veen.



NAWOORD

REKENKAMER RAALTE

Toen per 17 juli 2007 de Rekenkamer Raalte de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Raalte ontving, ervoer de Rekenkamer Raalte toch de nodige voldoening dat het traject na diverse vertragingshobbels in de weg nu was afgelegd en de laatste act (dit nawoord) verzorgd kon worden.

Allereerst wil de Rekenkamer een compliment uiten voor de inhoudelijke en operationele samenwerking met het onderzoeksbureau Berenschot B.V. te Utrecht. Met Mr. M.C. de Voogd, drs. M.M. ter Hedde MMC, Mr. F.H.K. Theissen, drs. M.P.P. van Rosmalen en mevrouw Mr. N.M. Oud was het goed en plezierig samenwerken.

De samenwerking met het ambtelijke apparaat van de gemeente Raalte is helaas wat stroever verlopen en te wijten aan een drietal zaken:

1. Een gewenningsproces dat het fenomeen Rekenkamer blijkbaar kan veroorzaken?
2. Het gegeven dat afstemming tussen het onderzoek over Juridische Control van de Rekenkamer en een Legal Audit binnen het ambtelijk apparaat over hetzelfde thema niet wilde lukken ondanks het initiatief van de Rekenkamer.
3. Het feit dat uitleg over de Verordening rekenkamercommissie gemeente Raalte (artikelen m.b.t. ambtelijk wederhoor en bestuurlijke reactie) verschillende interpretaties opleverde.

Gezien echter de inmiddels toegezegde afstemming (zie tweede alinea van de bestuurlijke reactie; hoofdstuk 6) heeft de Rekenkamer het volste vertrouwen in een oplossing in deze; ook ten behoeve van toekomstige onderzoeken.

Over de inhoudelijke kant van de bestuurlijke reactie wil de Rekenkamer de volgende punten kenbaar maken:

- a. Verheugend is te constateren dat het college van Burgemeester en Wethouders in grote lijnen en in overgrote meerderheid ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen, de standpunten van de Rekenkamer onderschrijft.

- b. Daar waar het college verwijst naar toekomstige toezeggingen (eerste kwartaal 2008), beheersmaatregelen en het controlprogramma, gaat de Rekenkamer er van uit dat deze nieuwe afspraken een SMART- karakter zullen hebben.
- c. Slechts éénmalig wordt de eigen Legal Audit genoemd (ontwikkeling en bijscholing). Of dit betekent dat deze Legal Audit voor het overige tot gelijklopende conclusies en aanbevelingen komt blijft onduidelijk.

Tenslotte

Als je een groot aantal jaren zonder rijbewijs een auto hebt gereden zonder ongelukken, ben je waarschijnlijk een goede chauffeur, maar dat betekent nog niet dat

BIJLAGE 1

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

- Dhr. B. Bolink
Secretariaat bezwaarschriftencommissie en klachtencoördinator
- Dhr. P. van Dalen
Interim directeur bedrijfsvoering
- Dhr. P. Droste
Juridisch beleidsadviseur afdeling BMJZ
- Mevr. mr. M. Eind- Anthony
Secretariaat bezwaarschriftencommissie en klachtencoördinator
- Dhr. J. Elbertsen
Voorzitter bezwaarschriftencommissie
- Dhr. H. Hutten
Hoofd afdeling V&I
- Dhr. H. Lantink
Hoofd afdeling BMJZ
- Dhr. S. Legebeke
Juridisch beleidsadviseur afdeling BMJZ
- Mevr. T. van Lenthe
Gemeentesecretaris

BIJLAGE 2

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Algemeen

- Organigram gemeente Raalte
- Overzicht producten per afdeling t.b.v. legal audit
- Projectbeschrijving Legal Audit gemeente Raalte 2006/2007
- Protocol Werkwijze van de Rekenkamer in de gemeente Raalte

Bezwaarschriften/ klachten/controle

- Bezwaarschriftenverordening
- BurgerJaarVerslag 2003
- BurgerJaarVerslag 2004
- BurgerJaarVerslag 2005
- Controleverordening gemeente Raalte 2006
- Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2005
- Jaarverslag klachtenbehandeling 2005
- Motie SP/Gemeentebelangen: Benoeming leden Commissie Bezwaarschriften 7 september 2006
- Reglement van orde Rekenkamer gemeente Raalte 2006
- Verordening Behandeling van Bezwaarschriften gemeente Raalte
- Verordening op de Behandeling van klachten gemeente Raalte
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Raalte 2006
- Verordening Rekenkamer gemeente Raalte 2004

Organisatie

- Afdelingsplan B&O 2006
- Afdelingsplan BMJZ 2005, 2006 en 2007 (d.d. 6 november 2006, excl. bijlagen)
- Afdelingsplan Brandweer en Veiligheid 2006
- Afdelingsplan FaZa 2006
- Afdelingsplan MaZa 2006
- Afdelingsplan PUZA 2006
- Afdelingsplan SoZa 2006
- Afdelingsplan V&I 2004, 2005 en 2006
- Notitie cluster juridisch
- Organisatieregeling gemeente Raalte 2003
- Organisatieverordening gemeente Raalte 2001
- Procesbeschrijving Inrit- en Uitwegvergunning afdeling V&I
- Procesbeschrijving Kapvergunningen 2007 afdeling V&I
- Procesbeschrijving woningontruiming

Mandaten

- Doormandatering aan regieconsulent Soza i.v.m. het doen van uitgaven uit het budget voor scholing en activering i.h.k.v. de WIW
- Machtiging dhr. F.J.J.M. Janssen m.b.t. bezwaarschrift dhr. Van de Belt
- Machtiging 9 personen m.b.t. vertegenwoordiging

- gemeente bij bestuursrechtelijk geschil
- Machtiging tot tekenen van WSNP verklaringen
- Machtiging aan CBS tot publiceren verstrekken van gegevens over bijstand en sociale zekerheid
- Machtiging Mevr. N. Smit en mevr. A.M. Zoer-Zwakenberg tot het doen van aanvragen om inlichtingen op grond van artt. 9 t/m 13 Wet Justitiële Gegevens
- Machtiging m.b.t. afhandeling bezwaarschriften
- Mandaatregeling werkgroep Mandaat 2002
- Mandaat aanwijzen van deurwaarders van Mandaat B.V. als belastingdeurwaarder
- Mandaatbesluit invorderingsambtenaar
- Mandaat afdelingshoofd SoZa voor het verlenen van tegemoetkomingen in de kosten van de kinderopvang
- Mandaat afdelingshoofd V&I m.b.t. voorbereiding en uitvoering riolering
- Mandaat i.v.m. lozingenbesluit en ontheffingen hogere grenswaarden
- Mandatering heffing- en invorderingsambtenaar aanwijzingsbesluiten
- Mandatering afdelingshoofd SoZa en functie 2.20.03 voor ondertekening van bruikleenovereenkomsten voor Wvg-voorzieningen
- Mandaat hoofd B&O m.b.t. verkoop openbaar groen
- Mandaat aan medewerker V&I m.b.t. ontheffingen RVV 1990 art. 61b
- Mandaat aan Wethouder Baarsma om de overdrachtsakte aan Stichting Openbaar Primair Onderwijs Raalte en Olst-Wijhe te tekenen
- Mandaat aan afdelingshoofd B&O m.b.t. markt zaken
- Mandaat aan afdelingshoofd B&O m.b.t. het beoordelen van het al dan niet ontstaan van onbeheersbare reststroken
- Mandaat hoofd BMJZ aanwijzing toezichthoudende ambtenaren
- Mandaat aan afdelingshoofd BMJZ en juridische medewerkers (en intrekking) omtrent opschorting van de effectuering van een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan tot aan de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening
- Mandaatbesluit heffingsambtenaar
- Mandaatbesluit voor toezending of uitreiking aanslagbiljetten
- Mandatering diverse onderwerpen aan afdelingshoofden F&P
- Mandaat afdelingshoofd SoZa voor opleggen boete in het kader van boeteverordening Wet Inburgering Nieuwkomers
- Mandatering afdelingshoofd REO voor het aangaan van bruikleenovereenkomst voor gemeente eigendommen, daar waar sloop of voortgezet gebruik niet mogelijk of wenselijk is
- Mandaat parkeerwachter
- Mandaatbesluiten wegsleepregeling
- > Mandatering diverse bevoegdheden afdeling BMJZ

- mandatering aan afdelingshoofd BMJZ en submandaat aan diverse medewerkers
- Mandaatbesluit inzake wegsleepverordening
- Mandaat aan hoofd V&I m.b.t. gehandicaptenparkeerplaatsen
- Raadpleging ambtenaren bij spoedprocedures
- Tekeningbevoegdheid rekening courant overeenkomst
- Uitbreiding mandaat aan hoofd BMJZ
- Uitbreiding mandaatregeling RDW inzake exceptioneel transport

Functieomschrijvingen

- 1.00.02: Juridisch controller/adviseur jur. zaken d.d. juni 2000
- 2.20.03: Juridisch beleidsmedewerker SoZa d.d. juni 2000
- 2.20.21: Juridisch medewerker d.d. april 2003
- 3.10.02: Juridisch beleidsadviseur bouw- en milieuzaken d.d. juni 2000
- 3.10.50: Secretaris commissie bezwaarschriften / algemeen klachtencoördinator d.d. 16 juni 2004

BIJLAGE 3

HET RECHT ALS KADER VOOR WERKPROCESSEN VAN DE GEMEENTE

De gemeente als publiekrechtelijke organisatie

Bij wet in formele zin kunnen gemeenten worden ingesteld en opgeheven (artikel 123, eerste lid, Grondwet). Gemeenten ontleen hun bestaan derhalve aan de wet. De gemeente is een publiekrechtelijke organisatie, een openbaar lichaam. De gemeente beschikt daarbij ook over rechtspersoonlijkheid (artikel 2:1, eerste lid, BW). De organen van de gemeente (raad, college van B&W, burgemeester en de commissies) zijn bestuursorgaan (artikel 1:1, eerste lid, sub a, Awb).

De gemeente is ingesteld om het algemeen belang te dienen. De bestuursorganen van de gemeente zijn daartoe uitgerust met publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeentelijke bestuursorganen kunnen op basis van hun publiekrechtelijke bevoegdheden eenzijdig ter behartiging van het algemeen belang de rechtspositie van derden wijzigen. Zij scheppen daarmee nieuw recht.

De gemeente en haar bestuursorganen zijn bij al hun handelen onderworpen aan de geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht (artikel 3:1, tweede lid, Awb en artikel 3:14 BW). Het maakt daarbij niet uit of het daarbij gaat om het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen (w.o. het nemen van besluiten) of om het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals het sluiten van koopovereenkomsten. De gemeente is bij iedere handeling die zij verricht onderdeel van de overheid en daarom in beginsel altijd onderworpen aan het publiekrecht. Het gaat daarbij overigens niet alleen om regels van nationaal publiekrecht, maar ook om regels van Europees en internationaal recht (w.o. verdragen). Indien de gemeente krachtens het privaatrecht handelt, is de gemeente daarnaast ook onderworpen aan de regels van het privaatrecht.

Bevoegdheid en rechtmatigheid bij bestuurlijke besluitvorming

Bestuurlijke besluitvorming door bestuursorganen, zowel in de primaire fase, als in de fase van bezwaar, dient altijd te geschieden op basis van een deugdelijke wettelijke grondslag (bevoegdheid). Indien een deugdelijke bevoegdheidsgrondslag ontbreekt, is sprake van een onbevoegd genomen besluit. Daarnaast dient bestuurlijke besluitvorming altijd te voldoen aan de geschreven en ongeschreven rechtsregels.

Een besluit dat is genomen in strijd met de geldende inhoudelijke rechtsregels is altijd onrechtmatig. Een besluit dat is genomen in strijd met de geldende procedurele rechtsregels (denk aan de hoorplicht, de beslistermijn) is

onrechtmatig, tenzij de belanghebbende door de schending van de procedurele rechtsregel niet in zijn belangen is geschaad (vgl. artikel 6:22 Awb). Een onbevoegd genomen besluit is per definitie onrechtmatig. Wanneer besluiten onbevoegd zijn genomen of anderszins niet in overeenstemming met het recht zijn, kan dat leiden tot rechterlijke vernietiging van deze besluiten. Vernietiging van besluiten leidt tot wantrouwen in de gemeentelijke organisatie en kan leiden tot aanzienlijke financiële claims.

Bestuursorganen behoren rechtmatig te besluiten. Dit impliceert dat bestuursorganen hun besluitvormingsprocessen zo organiseren dat deze te allen tijde aan het rechtmatigheidsvereiste voldoen. Omdat de voorbereiding en daadwerkelijke uitvoering van de bestuurlijke besluitvorming door bestuursorganen in de praktijk vaak door ambtenaren (en soms door niet ondergeschikten) wordt verricht, dient het bestuursorgaan er ook voor te zorgen dat deze ambtenaren (of niet-ondergeschikten) bevoegd en rechtmatig besluiten. Daarvoor kan het bestuursorgaan onder meer mandaten verlenen, functionarissen aanstellen die beschikken over de juiste kennis en kunde en de ambtelijke organisatie zo inrichten dat toegespitst op de desbetreffende besluitvorming, de juiste expertise wordt ingezet.

Doelmatigheid van bestuurlijke besluitvorming

Om de (financiële) risico's van primaire besluitvorming door bestuursorganen te beheersen is een efficiënt en effectief (doelmatig) systeem van juridische control vereist. Dit systeem leidt niet alleen tot rechtmatige besluitvorming, maar leidt ook tot efficiënte en effectieve besluitvorming.

Het vereiste van doelmatigheid heeft bij bestuurlijke besluitvorming vooral betrekking op de mate waarin het met het besluit beoogde doel wordt gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen, in dit geval juridische middelen. Van 'meer doelmatig werken' is sprake als bij een gelijkblijvend doel de inzet van minder middelen (personeel, kosten) nodig is of dat met gelijkblijvende middelen een hoger doel of beter resultaat kan worden bereikt.

Besluiten die onbevoegd zijn genomen of anderszins onrechtmatig zijn, zijn niet per definitie ondoelmatig. Immers, besluiten waartegen niet tijdig bezwaar en beroep wordt ingesteld worden rechtens onaantastbaar, ook als ze onbevoegd zijn genomen of anderszins in strijd met het recht zijn genomen. Besluiten op bezwaar die onbevoegd zijn genomen of anderszins onrechtmatig zijn dienen in geval van de indiening van een beroepsschrift bij de bestuursrechter echter in beginsel altijd te worden vernietigd. In dat geval is zo'n besluit in beginsel wél ondoelmatig. Immers in zo'n

geval dient het bestuursorgaan in beginsel altijd weer een nieuw besluit te nemen.²⁵ Ook een onbevoegd genomen of onrechtmatig primair besluit leidt in beginsel aan een doelmatigheidsgebrek indien daartegen een ontvankelijk bezwaar is ingediend.

In zulke gevallen is het bezwaar immers gegrond en dient het bestuursorgaan op basis van het bezwaarschrift het primaire besluit te heroverwegen. Positief geformuleerd: een kwalitatief goed (bijvoorbeeld zorgvuldig) primair besluitvormingsproces en dito besluit is bestand tegen een bezwaar- en beroepsprocedure en is daardoor doelmatig.

Bestuursorganen behoren niet alleen rechtmatig, maar ook doelmatig te besluiten. Ook dit stelt eisen aan de inrichting van de organisatie van het besluitvormingsproces van het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan dient de bestuurlijke organisatie zo in te richten en te bemensen dat er voldoende gekwalificeerde functionarissen zijn die bovendien op het juiste moment in het besluitvormingsproces worden betrokken. Bezien vanuit het vereiste van rechtmatige en doelmatige besluitvorming betekent dit dat het bestuursorgaan ervoor moet zorgen dat de vereiste juridische expertise op de juiste momenten in de besluitvormingsprocedure een plaats krijgt.

25) Aan de bevoegdheid van de rechter om de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten, wordt hier niet ingegaan (artikel 8:72, derde lid, Awb).

1. Is er sprake van juridisch control in de gemeente Raalte?

- Beschikt de gemeente over een kwaliteitszorgsysteem, dat is gericht op het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en rechtmatige optreden van de gemeente en haar medewerkers?
- Bestaat er als onderdeel van dit kwaliteitszorgsysteem een systeem van maatregelen en een continu proces van activiteiten gericht op:
 - de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving?
 - het voorkomen van onnodige en het beheersen van onvermijdbare juridische risico's?
 - Waaruit blijkt dat zo'n systeem bestaat?

2. Is de juridische controlfunctie in de gemeente Raalte adequaat belegd en functioneert deze naar behoren?

- Is in de organisatie van de gemeente Raalte sprake van:
 - een juridisch controller en zo ja, waar is deze geplaatst en om welke redenen?
 - specifieke juridische functies en zo ja, waar zijn deze in de organisatie geplaatst?
 - (beschrijvingen van) werkprocessen waarin de juridische functies zijn opgenomen?
 - een systeem van informatieverstrekking over de uitvoering van de juridische functie(s)?
 - een signaleringssysteem voor feilen in de juridische functies?
 - een interventiesysteem tegen feilen in de juridische functies?
- Heeft de juridisch controlfunctie in de organisatie van de gemeente Raalte een structurele, aanwijsbare en onafhankelijke positie?
- Wat is de omvang van de formatie voor juridische control?
- Maakt de gemeente Raalte gebruik van externe juridische advisering en zo ja, wanneer wordt daarvoor gekozen?
- Op welke wijze wordt ingespeeld op veranderingen in het recht?
- In hoeverre wordt de juridische kennis van medewerkers bewaakt en gestimuleerd als waarborg voor rechtmatige besluitvorming?

3. Zijn er in de praktijk concrete aanwijzingen voor risico's en tekortkomingen in het systeem voor juridisch control?

De volgende vragen kunnen aanwijzingen opleveren voor zulke risico's of tekortkomingen:

- Zijn er werkprocessen en besluiten met bijzondere juridische risico's en stellen deze bijzondere eisen op het punt van juridisch control?
- Komt het voor dat er onbevoegd beslissingen worden genomen?
- Bereiken de genomen beslissingen hun doel en worden deze beslissingen daadwerkelijk uitgevoerd en gehandhaafd?
- Is er sprake van een hoog of stijgend aantal bezwaarschriften waarvan de inhoud wijst op ernstige juridische fouten?
- Is er sprake van rechtzaken met grote en negatieve juridische, politieke en financiële gevolgen voor de gemeente Raalte?

BIJLAGE 5

JURIDISCHE CONTROL BIJ DE GEMEENTELIJKE AFDELINGEN

Verslag van bevindingen

Algemeen

In algemene zin is het volgende gebleken:

- Geïnterviewden hebben aangegeven dat de afdelingen Sociale Zaken en REO geen juridisch consulentschap behoeven omdat zij zelf juridische medewerkers met specialistische kennis op hun vakgebied in dienst hebben; zij zijn hierbij dan ook "selfsupporting".
- De afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor het inhuren van juridische kennis. Juridisch consulentschap is een vraaggerichte functie, dat wil zeggen dat medewerkers die juridisch advies willen hier zelf om moeten vragen. Incidenteel neemt de consultant het initiatief. In het verleden hebben afdelingen te laat gevraagd naar juridisch consulentschap waardoor problemen zich hebben voorgedaan. Tot ernstige gevolgen zou dit echter niet hebben geleid.
- Aangegeven is dat tegenwoordig de juridisch consultants makkelijker gevonden worden en dat ook eerder beroep gedaan wordt op juridisch consulentschap. Hierbij worden zowel uitvoerende juridische werkzaamheden als controlerende werkzaamheden verricht.
- In de onderzochte procesbeschrijvingen zijn geen juridische componenten of functies aangetroffen. Tijdens interviews is aangegeven dat juridische componenten van de werkprocessen veelal nog niet in de procesbeschrijvingen opgenomen zijn.

Afdeling BMJZ

Voor wat betreft de afdeling BMJZ is buiten het cluster juridisch het volgende van belang:

- Binnen BMJZ functioneert nog een juridisch beleidsmedewerker (0,67 fte). Deze medewerker ondersteunt het cluster milieu.
- De afdeling BMJZ heeft volgens enkele respondenten redelijke beschrijvingen van de processen en procedures. Deze beschrijvingen kunnen nog wel verbeterd worden. In de procesbeschrijvingen van BMJZ zijn geen specifieke juridische componenten aangetroffen. Tijdens interviews is aangegeven dat juridische componenten veelal nog niet in de procesbeschrijvingen opgenomen zijn.

- Uit een interview is naar voren gekomen dat mogelijke gebreken in de besluitvorming voorkomen zouden kunnen worden door een juridische toets uit te laten voeren bij de meer ingewikkelde bouwaanvragen.
- In het bestuursakkoord 2006-2010 zijn de speerpunten voor de periode tot 2010 vastgelegd. Hierin staat vermeld dat de afdeling BMJZ een specifieke ondersteunende rol heeft bij diverse andere speerpunten zoals het bestemmingsplan buitengebied en afhandeling klachten.

Afdeling V&I

Voor de afdeling V&I is het volgende geconstateerd:

- Het afdelingsplan van 2005 en 2006 vermeldt dat uit SWOT-analyses is gebleken dat het ontbreken van specifieke juridische kennis o.a. op verkeersgebied een bedreiging is. Tevens wordt in beide SWOT-analyses opgemerkt dat het ambitieniveau in relatie tot de aanwezige capaciteit erg hoog is. Dit komt met name door de ombuigingsoperatie en door het schrappen van 2,5 fte.
- Als zwakke punten worden in de afdelingsplannen van 2004, 2005 en 2006 vermeld:
 - Beperkte kennis van alternatieve manieren van aanbesteden (2006, 2005)
 - Nog niet operationeel zijn van beheerplannen (2005, 2004)
 - Nog onvolledig uitgebouwde samenwerking met collega-afdelingen (2006, 2005, 2004)
 - Nog onvoldoende uitgewerkte planningssystematiek binnen de afdeling (2005, 2004)
 - Wijze van communiceren (2004)
 - Ontbreken van ontwerpuitgangspunten (2006, 2005, 2004)
 - Ontbreken van prestatie-indicatoren (2005, 2004)
- Volgens het afdelingsplan 2005 is er op het taakveld riolering een aanzienlijke achterstand. Een deel van de nog niet uitgevoerde projecten heeft ook een relatie met een wettelijke taakstelling in het kader van het terugdringen van de vuiluitstoot per 1 januari 2005. Hieraan is bij de rioleringsprojecten dan ook prioriteit gegeven. Ondanks dit zal er voor diverse onderdelen nog uitstel aangevraagd dienen te worden bij de provincie. In het afdelingsplan voor 2007 staat vermeld dat de achterstand in de rioleringstaken nijpend is, en dat deze achterstand in 2010 ingelopen dient te zijn.

- V&I heeft geen eigen juristen in dienst. Uit de klachten en bezwaarschriften blijkt dat de afdeling V&I de meeste klachten en bezwaarschriften krijgt (zie hierna). De afdeling geeft aan veel gebruik te willen maken van de juridisch consultants, respondenten van zowel BMJZ als V&I voorzien capaciteitsproblemen m.b.t. de juridische ondersteuning van V&I.

Afdeling Sociale Zaken

Voor de afdeling Sociale Zaken is het volgende geconstateerd:

- Bij de afdeling Sociale Zaken (SoZa) zijn twee juridische medewerkers werkzaam (samen 1,83 fte).
- De juridisch medewerkers houden zich bezig met de actualisatie leidraad bijzondere bijstand, actualisatie verstrekkingenboek WVG en de aanpassing van het debiteurenbeleid.
- De prioriteiten van deze afdeling staan voor het volgende: uitvoering van datgene dat wettelijk noodzakelijk is, zoals: afhandeling binnen wettelijke termijnen (maar eventueel inleveren op extra snelheid) en verder invoering van de huishoudelijke verzorging, invoering van het BSN, evenals het produceren van het VODU²⁶.
- Uit interviews is naar voren gekomen dat op de afdeling Sociale zaken juridische controle wordt toegepast omdat het ministerie eist dat bijstandsgelden rechtmatig en doelmatig worden ingezet. De afdeling Sociale Zaken kan zich naar de mening van een respondent verbeteren in de motivatie van besluiten.

Afdeling Publiekszaken

Voor de afdeling Publiekszaken is het volgende geconstateerd:

- Er zijn op deze afdeling 2 medewerkers (1,5 fte) werkzaam op gebied van APV-bijzondere wetten, met ondersteuning van BMJZ.
- De afdeling Publiekszaken levert juridische producten/ diensten waarbij juridische ondersteuning nodig zou kunnen zijn, zoals het verlenen van vergunningen.
- In het afdelingsplan van 2006 staat dat het ambitieniveau van deze afdeling erg hoog is en dat te weinig echte keuzes gemaakt worden. Hierdoor zijn er teveel plannen waardoor vertragingen en een hoge werkdruk ontstaan.

- Aangegeven wordt, dat steeds weer blijkt dat beleidstaken op gespannen voet staan met de andere taken van Publiekszaken. Dit blijkt bij de ontwikkeling van de nota evenementenbeleid. Sinds de APV-medewerker deze taak op zich heeft genomen zijn de doorlooptijden van de vergunningaanvragen meer dan verdubbeld en is de werkvoorraad enorm gestegen. Kerntaak van de afdeling is dienstverlening en niet beleidsontwikkeling.

Afdeling Maatschappelijke Zaken

Voor de afdeling Maatschappelijke Zaken is het volgende geconstateerd:

- In het afdelingsplan voor Maatschappelijk Zaken voor 2006 wordt aangegeven, dat het ambitieniveau erg hoog is en de kwalitatieve basis broos is.
- Op dit moment ontbreekt een beschrijving van het Jeugdbeleid in de gemeente Raalte. In 2006 zou deze zijn vervaardigd.
- De afspraken tussen de deelnemende gemeenten aan de regio IJssel en? Vecht en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst zijn niet formeel vastgelegd. Hier is wel behoefte aan bij de deelnemende gemeenten.

De inzet voor 2006 zal in verband met de beschikbare capaciteit beperkt blijven tot de verplichte regionale onderdelen van het gezondheidsbeleid.

26) Afdelingsplan Sociale Zaken 2006





