

**Rapportage Legal Audit**  
**Gemeente Asten**  
**november 2009**

**Opdrachtgever:**

College van burgemeester en wethouders gemeente Asten

**Onderzoekers:**

mr. H.P. Vogel en mr. E.J.M.W. Bastian van VIA Adviseurs & Interim-  
diensten

# Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	1
1.1.	Juridisch risicomanagement .....	1
1.2.	Het onderzoekskader .....	1
1.3.	De aard van het onderzoek .....	2
1.4.	Het doel van de legal audit .....	2
1.5.	Onderzoeksafbakening .....	2
1.6.	Werkwijze onderzoek .....	3
1.7.	Opbouw van de rapportage .....	3
2.	Algemeen beeld en aanbevelingen .....	4
2.1.	Algemeen beeld .....	4
2.2.	Aanbevelingen .....	5
3.	Bevindingen per norm .....	9
3.1.	De juridische functie binnen elk organisatieonderdeel dient kwalitatief en kwantitatief adequaat te zijn .....	9
3.2.	De juridische functie kent een duidelijke plaats binnen elk organisatieonderdeel ..	15
3.3.	Elk organisatieonderdeel heeft zijn besluitvormingsprocessen met een risicocomponent gestandaardiseerd .....	20
3.4.	Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels ....	23
3.5.	Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels ....	24
3.6.	Het vastleggen van afspraken en dossiervorming vindt plaats binnen de daarvoor vastgestelde regels .....	26
<b>Bijlage 1:</b>	Lijst van geïnterviewde personen .....	26
<b>Bijlage 2:</b>	Lijst geraadpleegde documenten .....	27
<b>Bijlage 3:</b>	Taakomschrijving juridische controlfunctie .....	28

# 1. Inleiding

## 1.1. Juridisch risicomanagement

Elke overheid levert diensten en producten welke aan juridische kwaliteitseisen moeten voldoen. Mede als een gevolg van de toenemende juridisering van de samenleving wordt het op peil houden en bewaken van de juridische kwaliteit van het bedrijfsproces een steeds belangrijkere (interne) taak van een overheid. Dat dient niet alleen te gebeuren vanuit de eisen die de rechtsstaat stelt, maar ook vanuit een pragmatische invalshoek: een organisatie die niet of onvoldoende aandacht besteedt aan het juridisch en feitelijk functioneren kan gemakkelijk in de gevarenzone van de risicoaansprakelijkheid komen. Ook vanuit de maatschappij wordt steeds van een overheid verwacht dat zij zich rechtmatig opstelt. Denk hierbij alleen al aan het grote aantal procedures waarbij gemeenten betrokken raken en aan het wetsvoorstel met als insteek de mogelijkheid om bestuurders en ambtenaren strafrechtelijk te kunnen vervolgen bij onrechtmatig handelen van de gemeente. Voorts telt uiteraard ook het dienstverlenende aspect zwaar mee. De burger mag van de gemeente een zekere kwaliteit van de producten verwachten en een zo goed mogelijke (snelle) service.

Landelijk is de laatste jaren een tendens waarneembaar waarbij duidelijk is dat de verankering van juridische elementen binnen overheidsorganisaties veelal ontbreekt of onvoldoende is. Hierdoor ontstaat een kwetsbaarheid die om maatschappelijke, democratische, beleidsmatige en bedrijfsmatige redenen zeer onwenselijk is.

De gemeente Asten heeft inmiddels stappen gezet teneinde de juridische kwaliteit van het handelen planmatig en structureel te verbeteren. Hiervoor is beleid geformuleerd en is een juridisch controller aangesteld. Een en ander vloeit onder meer voort uit de ontwikkelingen in het kader van de planmatige verbetering van de organisatie, zoals beschreven in het bedrijfsplan 2006 - 2009 en vertaald in de missie 'Samen aanpakken en genieten'.

Als onderdeel van de bovengenoemde ontwikkelingen is besloten om een legal audit uit te laten voeren teneinde een beeld te krijgen van de stand van de juridische kwaliteit. Ook is de legal audit bedoeld om een scherper beeld te krijgen van de formatie van de juridische functie. Op dit punt dient de legal audit als verdieping van het recent uitgevoerd formatiecalculatie- en benchmarkonderzoek.

Aan de hand van de uitkomsten daarvan zal beoordeeld worden welke aanbevelingen gevolgd zullen worden en welke acties daarvoor nodig zijn in het kader van de doorontwikkeling en optimalisering van de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente Asten. De legal audit gezien kan worden als een nulmeting met betrekking tot de wijze waarop de juridische functie is ingericht en de manier waarop de juridische kwaliteit van producten en processen binnen de gemeente wordt geborgd. De audit is gericht op de gehele organisatie van de gemeente Asten.

## 1.2. Het onderzoekskader

In deze rapportage brengen wij de hierboven bedoelde juridische risico's in kaart. De risico's zijn geïnventariseerd aan de hand van een vragenlijst die door ons is ontwikkeld op basis van het zogenaamde Groningse model en toegespitst op de normen, zoals opgenomen in het Legal Auditplan van de gemeente Asten. Deze veelomvattende vragenlijst neemt de volgende kwaliteitscriteria als uitgangspunt:

- **Personeel:** het (juridisch) handelen van een organisatie wordt uitgevoerd door voldoende en kwalitatief goed opgeleid personeel;
- **Structuur:** de organisatie kent een structuur waarin de juristen een zodanige positie hebben, dat op juridische vragen antwoord kan worden verkregen;
- **Werkwijze:** de werkwijzen en besluitvormingsprocessen met een risicocomponent zijn binnen de organisatie gestandaardiseerd;
- **Publiekrechtelijk kader (o.a. verordeningen, mandaat):** ten aanzien van het publiekrechtelijk handelen, geldt dat het binnen de daarvoor gestelde regels plaatsvindt;

- **Privaatrechtelijk kader (o.a. inkoop en aanbestedingen):** ten aanzien van het privaatrechtelijk handelen, geldt dat het binnen de daarvoor gestelde regels plaatsvindt;
- **Afspraken:** bepaalde afspraken met zowel derden als individuele medewerkers worden adequaat vastgelegd en gearhiveerd.

De criteria vormen de ‘ideaaltypische’ uitgangspunten voor juridische kwaliteitszorg. Indien een organisatie het juridisch kwaliteitssysteem zodanig heeft vormgegeven dat aan alle criteria tegemoet wordt gekomen, kan van optimale juridische kwaliteitszorg worden gesproken.

### 1.3. De aard van het onderzoek

Volgens een officiële definitie is een ‘kwaliteitsaudit’ een systematisch en onafhankelijk onderzoek om te bepalen of de kwaliteitsactiviteiten en de resultaten hiervan overeenkomen met vastgelegde regelingen en of deze laatste doeltreffend ten uitvoer zijn gebracht, alsmede geschikt zijn voor het bereiken van de doelstellingen<sup>1</sup>. Deze door het Nederlandse Normalisatie Instituut gehanteerde omschrijving ziet op doorlichting van reeds geïmplementeerde kwaliteitszorgsystemen. Deze audits hebben derhalve tot doel te bepalen of de verschillende elementen van een kwaliteitssysteem effectief en geschikt zijn om de geformuleerde kwaliteitsdoelen te bereiken<sup>2</sup>.

Een legal audit daarentegen wordt doorgaans verricht op het moment dat er in de organisatie nog geen systematische vorm van juridische kwaliteitszorg is ingevoerd. Daarmee heeft de legal audit een ander karakter dan de bovengenoemde kwaliteitsaudit. Het doel van de legal audit is namelijk het in kaart brengen van de juridische risico’s die de gemeente momenteel loopt en de manier waarop zij met deze risico’s omgaat. Aangezien het hier een eerste, globale inventarisatie betreft, kan deze legal audit als een *nulmeting* worden gekwalificeerd. De meting is op te vatten als een spiegel die de organisatie wordt voorgehouden. De audit gaat met name in op de wijze waarop juridische kwaliteit *georganiseerd* is. Daarmee is deze rapportage een aanzet tot het nemen van vervolgstappen ter verbetering van de juridische kwaliteit van de organisatie en haar producten.

### 1.4. Het doel van de legal audit

Het doel van de onderhavige audit is het geven van een oordeel over de huidige stand van zaken op het terrein van juridische kwaliteitszorg in de ambtelijke organisatie van de Gemeente Asten en het in kaart brengen van de juridische risico’s die de gemeente Asten momenteel loopt. Doel van de audit is verder om de gemeente Asten concrete aanbevelingen om te komen tot verdere verbeteringen, doorontwikkeling en optimalisering van de juridische kwaliteitszorg, in plaats van de gemeente ‘af te rekenen’ op zaken die niet goed gaan.

### 1.5. Onderzoeksafbakening

In het kader van kwaliteitszorg is het doelmatig om niet zozeer te analyseren in hoeverre de eindproducten van de organisatie voldoen aan kwaliteitseisen. Van grotere waarde is het om na te gaan in hoeverre waarborgen zijn getroffen om kwaliteit te leveren.

Wij richten ons in dit onderzoek dan ook vooral op de vraag in hoeverre er adequate randvoorwaarden/waarborgen binnen de organisatie getroffen zijn, die het mogelijk maken om de juridische kwaliteit te bewaken.

Met nadruk wordt echter gesteld dat dit onderzoek geen uitputtende analyse omvat van alle mogelijke juridische risico’s. Dit zou een nagenoeg onmogelijke opgave zijn, vanwege het feit dat risico’s steeds wijzigen met de omstandigheden. De resultaten van dit onderzoek dienen op basis

<sup>1</sup> Terminologie en definities in de ISO 10000-serie over audits, metingen en andere ondersteunende technieken en instrumenten (NEN-ISO 8402).

<sup>2</sup> Richtlijnen voor het uitvoeren van audits voor kwaliteitssystemen, deel 1: het uitvoeren van audits (NEN-ISO 10011-1, p. 4).

van deze overwegingen dan ook beschouwd te worden als een eerste inventarisatie. Het beeld dat is verkregen dient up-to-date gehouden te worden door een periodieke bewaking van de juridische kwaliteit door onder meer het management en de juridische controlfunctie.

### **1.6. Werkwijze onderzoek**

Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een twaalfal interviews met sleutelfiguren binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Asten, welke door de gemeente zelf zijn geselecteerd. In totaal zijn 30 medewerkers geïnterviewd. Voorts is een aantal documenten van de gemeente opgevraagd en bestudeerd (zie voor een overzicht hiervan bijlage 2 bij het rapport) en heeft er dossieronderzoek plaatsgevonden. Naar aanleiding van de verzamelde gegevens is er een conceptrapport opgesteld dat is besproken in de ambtelijke begeleidingsgroep. Na verwerking van de daar gemaakte opmerkingen treft u het thans voorliggende definitieve eindrapport aan.

### **1.7. Opbouw van de rapportage**

In dit rapport geven wij op basis van de eerder genoemde zeven criteria eerst een algemeen oordeel over de wijze waarop de gemeente omgaat met juridische risico's. Hoofdstuk 2 vormt daarmee het **management summary**, waarvan de onderbouwing in hoofdstuk 3 is terug te vinden. In hoofdstuk 2 is tevens een schematisch overzicht van alle aanbevelingen opgenomen. Verder biedt dit hoofdstuk een voorzet voor het plan van aanpak juridische kwaliteitszorg en -controlling 2009 / 2010. In hoofdstuk 3 worden vervolgens per norm de bevindingen uitgebreid weergegeven.

In de bijlagen vindt u de lijst van de geïnterviewde personen (bijlage 1) en geraadpleegde documenten (bijlage 2). Een taakomschrijving van de juridische controlfunctie vindt u in bijlage 3.

## 2. Algemeen beeld en aanbevelingen

### 2.1. Algemeen beeld

Dit eindrapport van de legal audit is zodanig van opzet dat het gebruikt kan worden als een managementdocument voor de komende jaren. In het rapport wordt ingegaan op risicogebieden en worden ook concrete oplossingsrichtingen (kansen) aangeboden om de kwaliteit te borgen. De aanbevelingen uit de legal audit vormen onderdeel van een ontwikkel- en verbetertraject.

Ten aanzien van een aantal aspecten op het gebied van de juridische kwaliteit is de organisatie van de gemeente Asten op orde. Op sommige onderdelen wordt dat expliciet benoemd in het rapport. Aangezien het onderzoek zich echter vooral richt op verbeteringen naar de toekomst toe, worden deze elementen niet herhaaldelijk breed uitgemeten.

#### ***Wat levert juridische kwaliteit op?***

Het oppakken van de voorgestelde verbeterpunten impliceert een start van een fase waarin de borging van de juridische kwaliteit daadwerkelijk een onderdeel wordt van de beheermiddelen waarvoor de integraal manager verantwoordelijk is. Door het systeem van juridische kwaliteitszorg kan de integraal manager zijn (juridische) verantwoordelijkheid waarmaken. Hiermee kan tevens bereikt worden dat het vanuit de rechtmatigheidseisen<sup>3</sup> gewenste interne systeem van risicobeheer verder wordt uitgebouwd. Een en ander levert een belangrijke randvoorwaarde voor een professionele overheidsorganisatie: namelijk een systematische borging van de juridische kwaliteit van de producten en diensten. Dat geldt zowel voor de vele contracten die gesloten worden, als voor de uitvoering van de wettelijke taken. Uiteindelijk zijn de inspanningen rond juridische kwaliteitszorg gericht op een betere dienstverlening aan de burger, een professioneel bestuur en een beter imago van de gemeente Asten.

#### ***Wat is in de kern nodig?***

Binnen de organisatie van de gemeente Asten kan op dit moment nog niet worden gesproken van een systematische borging van de juridische kwaliteit. Op grond van de gehouden risico-inventarisatie hebben wij geconstateerd dat een aantal van de producten en processen, die juridisch van aard zijn of waaraan juridische aspecten zijn verbonden, nog niet is ingebed in enige vorm van (juridisch) kwaliteitsbeheer. De juridische risico's die de organisatie loopt zijn niet altijd in beeld. Dientengevolge is er in onvoldoende mate sprake van de voor kwaliteitszorg noodzakelijke systematische beheersing (= control).

Wij adviseren deze beheersing in te vullen door het planmatig uitvoeren van een aantal acties die gericht zijn op de borging van de kwaliteit. Aan deze acties moet nu echt prioriteit worden gegeven door het management. De 17 aanbevelingen uit dit rapport zijn grofweg samen te vatten in drie thema's, te weten:

- a) de juridische adviesfunctie (kwaliteitsmedewerkers) op afdelingsniveau invullen in afstemming op de organisatiebrede juridische controlfunctie;
- b) periodiek updaten van het juridisch bewustzijn en de juridische kennis binnen de vakafdelingen;
- c) doorvoeren van een aantal procesverbeteringen zoals checklists, afspraken over projectmatig werken, juridische check en standaardisering;

In de lijn van het besturingsconcept van de gemeente Asten hebben wij aanbevelingen geformuleerd die leiden tot een organisatie die (vanuit de juridische beheersing) de regierol kan invullen bij het realiseren van de beleidsdoelen die het bestuur ten dienste van de burgers stelt. De aanbevelingen in deze eindrapportage geven een aanzet tot systematische beheersing in denken, handelen, processen en systemen.

Een aantal aanbevelingen richten zich daarbij met name op meer organisatorische/strategische onderwerpen, een aantal zijn meer operationeel van aard. Er is zeker juridische kennis binnen de gemeente aanwezig, maar deze beperkt zich veelal tot het eigen vakgebied. Van integraliteit -

---

<sup>3</sup> Zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Staatsblad 362/2003).

waarbij ook de juridische aspecten worden betrokken - is nog niet automatisch sprake. Dit werkt door in de structurering van de juridische functie en heeft direct invloed op de beheersing van juridische risico's.

**Juridische functie/formatie**

Thema 1 gaat nader in op de juridische formatie. Onderhavig onderzoek heeft een verdieping uitgevoerd op de kwantiteit en kwaliteit van de juridische functie. Advies voor wat betreft de juridische functie/formatie is:

- handhaven huidige structuur zonder centrale unit Juridische zaken;
- investeren op juridische kennis binnen de vakafdelingen;
- op 4 van de 5 afdelingen een juridisch kwaliteitsmedewerkerplaatsen;
- juridisch controller een meer coördinerende en initiërende taakinvoering;
- verplaatsen van de secretaris bezwaarschriften naar de staf.

**Rol van het management**

Voor een succesvolle implementatie van juridische kwaliteitszorg is draagvlak essentieel. Ook in Asten dient het belang van kwaliteitsmanagement door directie en de afdelingshoofden te worden uitgedragen. In de organisatie van de gemeente zijn de afdelingshoofden immers integraal verantwoordelijk voor de (juridische) kwaliteit van de producten. Dit betekent dat de juridische functie in eerste plaats in de lijn (lees: afdelingen) goed moet zijn vormgegeven. In dit kader is het van belang de juridische kwaliteitszorg als onderdeel van de bedrijfsvoering te zien. Daar waar de organisatie streeft naar verbetering, dient ook aandacht te worden geschonken aan de juridische kwaliteit van de producten en diensten. De aandacht hiervoor is wisselend. Hier ligt een taak voor het management. Deze constatering wordt overigens ook gedragen door de geïnterviewde managers binnen Asten en zien wij terug in de documenten inzake de organisatieontwikkeling.

Het implementeren van kwaliteitszorg moet er zorg voor dragen dat de leidinggevenden hun integrale verantwoordelijkheid ook in juridisch opzicht kunnen waarmaken. Door het stelselmatig optimaliseren van de juridische functie binnen de afdelingen, zullen de huidige risico's beter in beeld zijn en langzamerhand worden verminderd. De methoden voor het terugdringen van de risico's dienen, weliswaar met (juridische) ondersteuning, door de lijn te worden aangedragen. Het juridische beheer zal organisatiebreed door de juridisch controller in afstemming met de juridisch kwaliteitsmedewerkers vorm worden gegeven en vervolgens zal het deel moeten gaan uitmaken van de planning- en controlcyclus.

**2.2. Aanbevelingen**

Hieronder treft u het overzicht aan van de aanbevelingen in de vorm van een concept plan van aanpak. Per aanbeveling is de prioritering vermeld alsmede de beschrijving van het risico.

Nr.	Aanbeveling	Beschrijving huidige risico
1	Organiseer organisatiebrede (opfris)cursussen Awb, Gemeentewet en privaatrecht voor (beleids)medewerkers en afdelingshoofden en leg dit vast in een organisatiebreed opleidingsprogramma.	De basiskennis ontbreekt in een aantal gevallen. Hierdoor wordt onbewust een juridisch risico gelopen.
2	Voer structureel een introductieprogramma in en bied daarin tevens aan juridische modules die zijn afgestemd op het niveau van de medewerkers.	Idem als 1.
3	Implementeer de voorgestelde maatregelen in de notitie 'Eerste aanzet plan van aanpak 2009' om de afhandeling van de bezwaarschriften te optimaliseren.	De optimalisatie van de afhandeling van bezwaarschriften komt de dienstverlening ten goede.

4	Breng de tijdsbesteding per bezwaarschrift structureel in beeld.	Idem als 3.
5	Breng meer structuur in de juridische functie: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Benoem criteria voor het onderscheid tussen juridische lijn- en adviesfunctie;</li> <li>b) Stel voor de afdelingen PZ, RO, MO en OW een juridisch kwaliteitsmedewerker aan;</li> <li>c) Creer een juridische controlstructuur waarbij de juridisch controller de juridisch kwaliteitsmedewerkers functioneel aanstuurt (incl. juridisch beraad).</li> </ul>	Gebrek aan juridische expertise verhoogt de kans op fouten, herstelwerkzaamheden en mogelijke claims.
6	Stuur vanuit management, directie en juridisch controller op het opstellen van werkprocessen ten aanzien van processen met een (juridische) risicocomponent en stuur op het toepassen van vastgestelde werkprocessen.	Voorkomen afdelingsafhankelijke functieinvulling. Standaardisering voorkomt persoonsafhankelijkheid, vermindert de kwetsbaarheid en draagt bij aan uniformiteit en borging van de juridische kwaliteitszorg.
7	Stel een aantal in het bijzonder genoemde juridische kaders op, zoals modellen en formats, checklists en protocollen.	Toetsing en control op juridische aspecten onvoldoende organisatiebreed verankerd.
8	Benoem juridische toetsingscriteria, leg deze vast in een toetsprotocol en voer in ieder geval voor de volgende onderwerpen een verplichte juridische check op collegevoorstellen en andere bestuurlijke stukken in: <ul style="list-style-type: none"> <li>-subsidies;</li> <li>-contracten;</li> <li>-verordeningen;</li> <li>-raamcontracten;</li> <li>-projectvoorstellen.</li> </ul>	Toetsingscriteria voor primaire producten zijn organisatiebreed onvoldoende verankerd, waardoor kwaliteit onvoldoende is geborgd.
9	Formaliseer de juridische aandachtspunten bij de implementatie van (gemeentebreed) projectmatig werken, inclusief het inschakelen van externe juridische ondersteuning en leg deze vast in een handboek projectmatig werken.	Kans op onvoldoende aandacht voor de juridische aspecten bij projectmatig werken.  Juridische ondersteuning wordt ad hoc ingeschakeld, waardoor juridische risico's mogelijk niet (tijdig) worden onderkend.
10	Waarborg de organisatiebrede actualisering van verordeningen en het verordeningenregister en beleg hierbij de sturende en controlerende rol bij de juridisch controller.	Het niet of te laat implementeren van nieuwe wetgeving en actualiseren van verordeningen kan leiden tot fouten en juridische claims.
11	Waarborg het informeren en instrueren van de afdelingen omtrent nieuwe (afdelingsoverstijgende) wetgeving, stel een leidraad op voor de implementatie van nieuwe wetgeving en beleg hierbij de sturende en bewakende rol bij de	Het niet tijdig implementeren van nieuwe wetgeving kan grote risico's veroorzaken in de toepassing van beleid en de uitvoering van regels.



	juridisch controller.	
12	Waarborg de sturing op kwaliteit van wettelijke taken welke zijn overdragen aan Gemeenschappelijke Regelingen (GR) of andere organen en beleg hierbij de sturende en bewakende rol bij de juridisch controller.	De gemeente blijft eindverantwoordelijke voor overgedragen taken. Sturing op kwaliteit is ook hier noodzakelijk.
13	Breng de aanwezige kennis van het privaatrecht inclusief Algemene Voorwaarden binnen de organisatie in beeld en werk in het in het verlengde daarvan toe naar het structureel versterken van capaciteit op privaatrechtelijke kennis.	Privaatrechtelijke kennis is onvoldoende in beeld en aanwezig, bestaan Algemene Voorwaarden niet organisatiebreed bekend, waardoor de gemeente risico's loopt.
14	Stel (organisatiebrede) (model)contracten op, alsmede een checklist voor de totstandkoming van overeenkomsten.	Voorkom persoonsafhankelijke invulling.
15	Stuur op het consequent hanteren van de normen uit de 'Handreiking Inkopen en Aanbesteden', inclusief de verplichte inschakeling van BIZOB.	Inkooptrajecten zonder inschakeling van BIZOB kan juridische risico's genereren.
16	Implementeer een gestructureerde wijze van contractmanagement.	Het niet borgen van de wijze waarop contracten tot stand komen en het niet bewaken van termijnen en afspraken kan leiden tot onnodige risico's.
17	Stel een leidraad op voor het vastleggen van afspraken en verbeter de dossiervorming door te werken langs een vaste dossierindeling	Het niet of onvolledig vastleggen van afspraken kan leiden tot juridische risico's; evenzeer geldt dit voor onvolledige dossiers.

Op basis van bovenstaande prioritering stellen wij concreet voor om in 2009/2010 het volgende plan van aanpak voor de borging van de juridische kwaliteit uit te voeren:

Plan van aanpak 2009/2010 juridische controlfunctie	Relatie met Aanbeveling	Inschatting uren afdelingen	Inschatting uren JControl (coördinatie)
Coördinatie incompany cursussen en introductieprogramma	1/2/12	100 uur per afdeling	50 uur
Invullen juridische lijn- advies- en controlfunctie incl. coördinerende en initierende rol juridisch controller	5	nvt	150 uur
Opnieuw leven inblazen juridisch vakoverleg	5	25 uur per afdeling	50 uur
Vastleggen werkprocessen/standaardisering	6	20 uur per afdeling	150 uur
Actuele regelgeving en coördinatie nieuwe wetgeving	10/11	20 uur per afdeling	100 uur
Ontwikkel controlinstrumenten	6/7/8/13/14/16		150 uur
Formaliseren juridische aandachtspunten bij projectmatig werken	9	nvt	70 uur
Gestructureerd implementeren contractmanagement	15	10 uur per afdeling	80 uur

Totaal			800 uur
--------	--	--	---------

Hiermee wordt voldaan aan de doelstelling van het onderhavige onderzoek om te komen tot een plan van aanpak voor de verdere implementatie van de juridische controlfunctie binnen de organisatie. De overige aanbevelingen kunnen in 2011 en verder worden opgepakt.

### **3. Bevindingen per norm**

#### **3.1. De juridische functie binnen elk organisatieonderdeel dient kwalitatief en kwantitatief adequaat te zijn**

##### ***Algemeen***

Een gemeentelijke organisatie heeft te maken met veel juridische producten en juridische procedures. Voor een goed werkende juridische organisatie is het van belang dat er beschikking is over kwalitatief en kwantitatief voldoende juridische capaciteit. Niet alleen het beschikken hebben over deze capaciteit is voldoende om als organisatie zo min mogelijk juridisch risico te lopen. Hiervoor is het tevens van belang dat de medewerkers die juridische taken verrichten, binnen hun vakgebied voldoende opleidingsmogelijkheden krijgen. Daarbij gaat het zowel over juristen als over niet-juridisch geschoolden. Daarnaast dienen medewerkers het besef te hebben dat zij in hun werk juridische risico's lopen en dat zij hierop - indien noodzakelijk - adequaat kunnen reageren.

Mede in relatie tot én ter aanvulling op het eerder in 2009 uitgevoerde formatie- en benchmarkonderzoek door TMOP zullen we hieronder nader toelichten op welke wijze de gemeente Asten kan toewerken naar een kwalitatief en kwantitatief adequate juridische functie.

##### ***Formatieonderzoek/TMOP-rapport***

Het TMOP-rapport gaat specifiek in op de formatie van juridische zaken. Het onderzoek concludeert dat deze formatie een omvang heeft van 6,6 fte. Voor wat betreft 'juridische zaken' geldt een gemiddelde van 4,3 fte. Het rapport meldt dat het totaal van de productgroep 'juridische zaken' boven het gemiddelde uitkomt.

Wij herkennen de systematiek van deze benchmark en doen daar niets aan af. Het is alleen de vraag met welk doel het formatieonderzoek is uitgevoerd. Wij constateren dat het formatieonderzoek niet kan worden gebruikt om een oordeel te geven over de inbedding van de 'juridische functie' in uw organisatie, temeer daar wij in het kader van de legal audit zullen adviseren over doorontwikkeling en optimalisering van juridische kwaliteitszorg en controlling in uw gemeente. Bij de indeling in productgroepen is de productgroep 'juridische zaken' in beeld gebracht in plaats van de 'juridische functie'. De juridische functie zit namelijk verweven in vele productgroepen die ook juridisch georiënteerd zijn.

Wij zijn echter van mening dat bij een verdieping op het product 'juridische zaken', het onderscheid tussen de juridische lijn, - advies en - controlfunctie moet worden ingezet. Zodoende komt naar onze mening een meer realistisch en vollediger beeld naar voren van de juridische functie en de (noodzakelijke) invulling hiervan binnen uw organisatie. In onderstaande zullen wij daar dieper op ingaan.

##### ***Globale norm juridische functie***

De gemeente Asten wenst advies over de invulling van de juridische functie. Aansluitend op het eerder uitgevoerde benchmarkonderzoek, wenst zij een advies over de gewenste en noodzakelijke omvang van de juridische functie.

Wat verstaan wij onder juridische functie? De juridische functie omvat al het juridische werk dat binnen de organisatie verricht moet worden als onderdeel van de diverse producten en diensten. Dit omvat globaal zowel het bestuursrechtelijke als het privaatrechtelijke aspect. De juridische functie is grofweg in te delen in een juridische lijn, - advies en -controlfunctie.

Voor het bepalen van de omvang van de juridische functie hanteren wij de volgende randvoorwaarden:

- juridische werkzaamheden maken vaak onderdeel uit van een (beleids)functie;
- juridische werkzaamheden vormen soms een vast onderdeel van een vakinhoudelijke functie;
- juridisch bewustzijn rekenen wij niet tot de omvang van de juridische functie.

Hieruit blijkt dat het ondoenlijk is de exacte formatie van de juridische functie in beeld te brengen in het kader van deze audit. Uit het ons als bureau ter beschikking staand

onderzoeksmateriaal komen wij globaal tot een volgende norm voor de organisatie van de gemeente Asten. Deze norm is gebaseerd op vergelijkingsmateriaal. Nadrukkelijk wijzen wij erop dat dit een algemene norm is waarop de omvang van de juridische functie van de gemeente Asten kan worden vergeleken.

#### **A. Juridische functie in de 1<sup>ste</sup> lijn**

Binnen de primaire processen hanteren wij de volgende taakonderdelen, waarin de juridische functie dient te zijn ondergebracht. Gedacht moet dan worden aan een hbo-niveau waarbij in de opleiding de basis is gelegd om zelfstandig het juridische werk binnen het primaire proces uit te voeren.

- Burgerzaken	1,0 fte
- Bouwen en wonen (incl. RO)	3,0 fte
- Milieu	1,0 fte
- Handhaving (integraal)	1,5 fte
- Openbare orde en veiligheid en apv	1,5 fte
- Sociale zaken en WMO	1,0 fte
- Welzijn, cultuur en sport	1,0 fte
- Openbare ruimte	1,0 fte
- Personeel	1,0 fte
- Vastgoed en grondzaken	1,0 fte
- Inkoop	0,5 fte

#### **B. Juridische functie in de 2<sup>de</sup> lijn**

De 2<sup>de</sup> lijn zien wij als aanvullend en complementair op de 1<sup>ste</sup> lijn juridische functie. De invulling is op hbo+ danwel WO-niveau waarbij op basis van enkele jaren ervaring een zelfstandig oordeel kan worden gegeven op de juridische kwaliteit in het primaire proces. De norm die wij hanteren voor de gemeente Asten heeft de volgende omvang.

- Juridische adviesfunctie	1,5 fte
- Secretariaat commissie bezwaarschriften	0,5 fte
- Juridische controlfunctie	0,5 fte

#### **Concrete invulling gemeente Asten**

Het omzetten van de hiervoor beschreven norm naar de situatie van de organisatie van de gemeente Asten, vraagt nadere aandacht omdat in Asten de organisatie van de juridische functie net weer anders is als bij vele andere organisaties. Er is in Asten geen centrale unit juridische zaken en er wordt invulling gegeven aan de functie van juridische kwaliteitsmedewerkers. Wat betekent dit voor de omvang van de juridische lijnfunctie en de juridische adviesfunctie, in casu de omvang van de juridische kwaliteitsmedewerkers?

#### **A. Juridische lijn**

Onderhavig onderzoek betreft een legal audit, geen formatieonderzoek. Als onderdeel van de legal audit, geven wij een oordeel over de kwantiteit en kwaliteit van de juridische functie. Aan een de uitvoering van een legal audit ligt een geheel ander onderzoekskader ten grondslag in vergelijking tot een formatie-onderzoek, dat overigens ook is gebaseerd op een aantal vooronderstellingen.

Op basis van de gehouden auditgesprekken, komen wij tot onderstaand beeld van de juridische stand van zaken van diverse afdelingen.

#### **Afdeling Publiekszaken**

De afdeling beschikt over 3 administratief juridisch medewerkers en daarnaast wordt de afdeling ondersteund door een jurist (jkm-er), enkel voor wat betreft de vakgebieden bouwen/RO. Voor wat betreft de juridische adviesfunctie kan enkel de medewerker APV een beroep doen op de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Wanneer de afdeling te maken heeft met een complex dossier, wordt een jurist ingeschakeld van een andere afdeling. Dit gebeurt ad hoc en is

echter gebaseerd op bereidwilligheid van de betreffende jurist. De juridische basiskennis is van een onvoldoende niveau.

Soms zijn besluiten onvoldoende gemotiveerd of is men zich niet bewust van enig juridisch risico. Het niet zelfstandig kunnen beschikken over een kwaliteitsmedewerker wordt als een gemis ervaren.

#### *Afdeling Interne Dienstverlening*

Bij financiën, fiscale zaken en verzekeringen is het juridisch bewustzijn aanwezig. De kennis wordt ondersteund door de juridisch controller. Bij P&O en salarisadministratie is de basiskennis aanwezig. De afdeling beschikt niet over een jurist. Bij specifieke vragen wordt de juridische kennis ingehuurd.

#### *Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling*

De afdeling bestaat uit beleidsmedewerkers, projectleiders en juridisch medewerkers handhaving, naast de juridisch kwaliteitsmedewerker. Juridische werkzaamheden, alsmede processen en procedures in het kader van de AO behoren tot het takenpakket van alle medewerkers; de mate waarin verschilt.

Daarnaast wordt specialistische juridische kennis ingehuurd. Op de afdeling ruimtelijke ontwikkeling hebben de meeste medewerkers wel juridische kennis. Zij kunnen redelijk goed de juridische risico's inschatten. Indien nodig maakt de afdeling ook gebruik van een externe of van de huisadvocaat. De beleidsmedewerkers en projectleiders zijn betrokken bij het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, onder meer op het gebied van milieu.

#### *Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling*

Vanuit de primaire processen wordt zwaar geleund op de juridisch kwaliteitsmedewerker. De juridische kennis is binnen de primaire processen niet altijd op orde. Voor projecten is er geen juridische achtervang op de afdeling. Dit laatste geldt zeker voor de privaatrechtelijke aspecten. Vanuit veiligheid wordt beroep gedaan op de juridisch kwaliteitsmedewerker. De juridische kennis is nog onvoldoende een integraal onderdeel van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Dit geeft een onzeker gevoel.

#### *Afdeling Openbare Werken*

De afdeling beschikt niet over een 'eigen' juridisch kwaliteitsmedewerker. Voor juridische vragen kan de afdeling terecht bij de juridisch controller of bij een juridisch kwaliteitsmedewerker van een andere afdeling. Ook hierbij is sprake van ad hoc handelen en komt de bereidwilligheid van de betreffende jurist om de hoek kijken. De medewerkers beschikken over voldoende juridisch risico-bewustzijn om (tijdig) de juridisch controller/juridisch kwaliteitsmedewerker in te schakelen. Door het ontbreken van de juridische functie binnen de afdeling is het bijvoorbeeld niet mogelijk om zelfstandig de juridische ontwikkelingen te volgen en daar invulling aan te geven.

#### **Omvang juridisch werk**

Uit de auditgesprekken en het dossieronderzoek blijkt dat binnen de gemeente Asten nogal wat juridische producten omgaan. In het onderstaande overzicht wordt een globale inventarisatie gegeven van de juridische aandachtsgebieden waar men binnen de diverse afdelingen mee te maken heeft.

Nr	Afdeling  Juridisch aandachtsgebied	Publiekszaken	Interne Dienstverlening	Ruimtelijke Ontwikkeling	Maatschappelijke Ontwikkeling	Openbare Werken
1	Verordeningen	x	x	x	x	x
2	Implementatie nieuwe wetgeving	x	x	x	x	x
3	Bevoegdheden	x	x	x	x	x
4	Beleid	x	x	x	x	x
5	Besluiten en beschikkingen	x	x	x	x	x
6	Zienswijzen en bezwaarschriften	x	x	x	x	x
7	Inkoop / aanbesteden en inhuur	x	x	x	x	x
8	Huur- / verhuurovereenkomst			x	x	x
9	Overeenkomsten (algemeen)	x	x	x	x	x
10	Notariële akten		x	x	x	
11	Bestuursovereenkomst/ samenwerking/ gemeenschappelijke regelingen		x	x	x	

In de praktijk betekent een en ander dat velen binnen de gemeente ook juridische werkzaamheden verrichten. Uit de auditgesprekken en het dossieronderzoek is gebleken dat het juridische kennisniveau - afgezet tegen het (toekomstige) takenpakket van de afdeling - binnen bepaalde vakafdelingen onvoldoende is. In het algemeen kan wel gesteld worden dat de medewerkers op de vakafdelingen zich hiervan bewust zijn en aangeven dat zij hierin zeker versterking willen. Over het algemeen constateren wij dat met name de 'niet-vakgebonden juridische kennis' (Awb, Gemeentewet) binnen de meeste afdelingen onvoldoende is. Ook de privaatrechtelijke kennis is niet breed in de organisatie aanwezig en/of bekend. Een en ander veroorzaakt een instabiele basis binnen het organisatiebrede primaire proces.

De oplossing zit er ons inziens niet in om op korte termijn de omvang van de juridische formatie binnen het primaire proces te vergroten. Op basis van onze ervaring adviseren wij om met de bestaande formatie binnen het primaire processen een gericht opleidingsprogramma in te zetten, zodat per afdeling bepaald kan worden wat op korte termijn aan juridische kennis getraind moet worden. Daarnaast adviseren wij de juridische adviesfunctie in de functie van juridisch kwaliteitsmedewerker zwaar in te zetten op 4 van de 5 afdelingen, met de volgende verdeling:

- ca. 3 bestuursrechtelijk;
- ca. 1 privaatrechtelijk.

Bij de concrete invulling van deze formatie adviseren wij in ieder geval op 4 afdelingen een juridisch kwaliteitsmedewerker te positioneren; in totaal 3,2 fte. Dit kan qua omvang per afdeling variëren. Deze finetuning adviseren wij toe te passen bij de daadwerkelijke invulling van die functies.

Naar onze mening is met deze indeling de juridische functie binnen uw organisatie gewaarborgd en kan de juridische controller zich met name richten op een coördinerende en (proces)sturende rol, zodat juridische kwaliteitszorg en -controlling in uw organisatie structureel is verankerd. Een en ander leidt ook tot de, binnen uw organisatie, geuite wens tot bevordering van de samenhang binnen de juridische functie van uw gemeente.

### ***Incompany cursussen***

In diverse auditgesprekken is het onderwerp cursussen aan de orde gesteld. Wij constateren dat het opfrissen van de kennis en/of bewustzijn noodzakelijk is, met name op het gebied van algemene juridische zaken (b.v. Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet, privaatrecht).

Dit zou heel goed kunnen middels incompany cursussen. In het kader van de borging adviseren wij deze vorm van bewustwording en kennisoverdracht in de toekomst te structureren. Voorgesteld wordt om naast kennisoverdracht voortaan ook aandacht te besteden aan de implementatie van bestaande en nieuwe afspraken, checklists en processtappen. Het cursusprogramma is dan tevens gericht op het gebruik van borgingsinstrumenten.

Door bepaalde ontwikkelingen zoals het uitvoeren van de WMO, de brede school, het beheer van eigendommen en onderwijshuisvesting ontstaat op diverse vakafdelingen de behoefte aan meer privaatrechtelijke kennis.

Om de kennis op met name algemeen juridische zaken op te frissen en daarnaast ook te gaan borgen, adviseren wij om in 2009 te starten met het organiseren van incompany cursussen, waarbij tevens nadruk ligt op het privaatrechtelijke aspect. Het programma dient in ieder geval aandacht te besteden aan:

- Algemeen bestuursrecht (uitgangspunten);
- Gemeentewet met aandacht voor bevoegdheden;
- Totstandkoming beschikkingen;
- Verschil tussen publiek en privaatrecht;
- Algemeen contractenrecht / tot stand komen van overeenkomsten.

Geadviseerd wordt het programma af te stemmen op de verschillende doelgroepen binnen de organisatie.

#### ***Aanbevelingen:***

1. Organiseer organisatiebrede (opfris)cursussen Awb, Gemeentewet en privaatrecht voor (beleids)medewerkers en afdelingshoofden en leg dit vast in een organisatiebreed opleidingsprogramma.

### ***Introductieprogramma***

Uit de auditgesprekken komt het beeld naar voren dat het juridisch risicobewustzijn, organisatiebreed, onvoldoende is ontwikkeld. Het is van belang dat medewerkers tijdig signaleren indien juridische aspecten een rol spelen. Geadviseerd wordt in elk geval om via opleiding, overleg en communicatie het juridisch bewustzijn te verhogen.

Wij adviseren tevens aandacht te besteden aan het verder verhogen van het risicobewustzijn van medewerkers door een introductieprogramma voor nieuwe medewerkers structureel in te gaan voeren en het programma dan tevens te voorzien van een juridische module waarin de algemene juridische uitgangspunten van de gemeente aan de orde worden gesteld (procedures, bevoegdheden etc. gezien vanuit Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht). Denk daarbij aan een module met een omvang van ca. 1 uur.

#### ***Aanbevelingen:***

2. Voer structureel een introductieprogramma in en biedt daarin tevens aan juridische modules die zijn afgestemd op het niveau van de medewerkers.

### ***Bezwaarschriftencommissie***

In juni 2007 hebben de gemeenteraden van Asten en Someren ingestemd met de invoering van een gezamenlijke commissie van advies voor de bezwaarschriften, welke per 1 september 2007 van start is gegaan. De (onafhankelijke) leden van de commissie worden ondersteund door een ambtelijk secretaris (één van de juridisch kwaliteitsmedewerkers van de gemeente Asten). Bij de instelling van de gezamenlijke commissie is het uitgangspunt gehanteerd dat een aantal

voordelen zou worden gehaald, waaronder verbetering van de dienstverlening, bevordering van efficiency en professionalisering.

In oktober 2008 is een uitgebreide 'Evaluatie gezamenlijke commissie van advies voor de bezwaarschriften gemeente Asten en Someren' gepubliceerd.

Hierbij is onder meer gerefereerd aan het door de Rekenkamercommissie van de gemeente Someren uitgevoerde onderzoek naar de afhandeling van de bezwaarschriften over 2007, waaruit onder meer bleek dat in 90% van de bezwaarschriften de wettelijke afhandelingstermijn conform de Algemene wet bestuursrecht niet werd behaald.

De evaluatie leidt onder meer tot de conclusie dat de inzet van de gezamenlijke commissie in 2008 niet heeft geleid tot een structurele vermindering van de afhandelingstermijn van de bezwaarschriften. Uit de gegevens vastgelegd in de evaluatie (onder 2.1, tabel 4, pagina 6) leiden wij af dat slechts in 16% van de bezwaarschriften binnen een periode van 14 weken een beslissing op bezwaar is genomen. In relatie tot de procesbeschrijving waarin de bezwaarschriftenprocedure is vastgelegd hebben zowel commissie als bestuursorgaan in 2008 in 76% van de gevallen meer tijd nodig gehad (commissie 9 tot maximaal 11,5 week; bestuursorgaan 3 tot 4 weken) om een bezwaarschrift af te handelen.

Uit de evaluatie blijkt dat er diverse omstandigheden ten grondslag liggen aan het niet tijdig beslissen op bezwaar, zoals een lange duur voordat een zaak ter zitting komt, vertraging in het op schrift stellen van het advies door de ambtelijk secretaris, onvoldoende prioritering bij de afhandeling van verweerschriften binnen de ambtelijke organisatie, een te lange duur tussen het vaststellen van een concept-beschikking en de verzending ervan, onvoldoende monitoring van het proces, onvoldoende gebruik van software-pakketten (Perfect View) en gebreken in de primair bestuurlijke besluitvorming.

In het algemeen merken wij hiertoe het volgende op. De inzet op juridische kwaliteitszorg dient door verbetering van de kwaliteit van de producten en de diensten voor een deel preventief te werken ten opzichte van rechtsbeschermingacties (waaronder bezwaarschriften). Verder onderschrijven wij vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en risicobeheersing het belang van een gedegen afhandeling van bezwaarschriften.

Wij hebben vastgesteld dat de evaluatie een goede aanzet biedt om met de geschetste aanbevelingen (onder 4, pagina 24) de afhandeling van bezwaarschriften te optimaliseren. Wij adviseren dan ook de voorgestelde maatregelen uit de notitie 'Eerste aanzet voor plan van aanpak 2009' (ongedateerd), ondanks dat in het eerste kwartaal van 2009 de belissingen op bezwaar tijdig zijn genomen, door te ontwikkelen, vast te leggen in een plan van aanpak en deze in de organisatie van de gemeente Asten te implementeren. Hierbij bevelen wij u in het bijzonder aan om in te zetten op de verbetering van de primair bestuurlijke besluitvorming, het instrument van pre-mediation structureel te ontwikkelen (teneinde het aantal bezwaarschriften (verder) te verminderen) en sterk te sturen op het realiseren van de wettelijke afhandelingstermijnen en terugkoppeling van resultaten naar aanleiding van de afhandeling van bezwaarschriften.

#### ***Tijdsbesteding afhandeling bezwaarschriften***

Uit de informatie die wij van de secretaris van de commissie hebben ontvangen maken wij op dat de gemiddelde tijdsbesteding per bezwaarschrift overeenkomt met de landelijke norm .

Ons is gebleken dat de tijdsbesteding per bezwaarschrift niet consequent wordt bijgehouden. Daarom adviseren wij om dit voor 2009 en daarna duidelijk te registreren. Op basis van de daadwerkelijk bestede uren kan vervolgens bezien worden of er nog (verdere) bijsturing middels efficiencymaatregelen noodzakelijk is.



**Aanbevelingen:**

3. Implementeer de voorgestelde maatregelen in de notitie 'Eerste aanzet plan van aanpak 2009' om de afhandeling van bezwaarschriften te optimaliseren;
4. Breng de tijdsbesteding per bezwaarschrift structureel in beeld.

**Relatie met rechtmatigheid**

Juridische kwaliteitszorg is nauw verbonden aan de rechtmatigheid. De accountant zal op het terrein van de niet-financiële rechtmatigheid 'slechts' het interne systeem van risicoafweging beoordelen. Wanneer zich handelingen en beslissingen van niet-financiële aard voordoen, zal namelijk een expliciete risico-inschatting moeten plaatsvinden van mogelijke claims als de relevante wet- en regelgeving niet of niet juist wordt nageleefd. De accountant zal bezien of de inrichting van de administratieve organisatie, interne control(e) en beheerprocessen adequaat is vormgegeven ten behoeve van een getrouwe financiële verantwoording. Een intern systeem van risicoafweging dient het gemeentebestuur in staat te stellen goede risicoafwegingen te maken. Concreet betekent het bovenstaande dat in het kader van de verscherpte rechtmatigheidseisen een intern systeem van risicobeheersing aanwezig dient te zijn. Dit impliceert in het bijzonder:

- gemeentelijke regelgeving (verordeningen en beleid) op orde;
- processen en bedrijfsvoering op orde;
- (juridische) controlfunctie als onderdeel van de bedrijfsvoering;
- kennis en kwaliteit op orde.

### 3.2. De juridische functie kent een duidelijke plaats binnen elk organisatieonderdeel

In deze paragraaf komt de structuur van de juridische functie van de gemeente Asten aan de orde. Hierbij hanteren wij het organisatieprincipe van H. Mintzberg waarbij we de juridische functie onderscheiden in de juridische lijn, -advies en -controlfunctie.

**Huidige situatie**

De gemeente Asten heeft gekozen voor de inrichting van een platte organisatie. Voor de juridische functie betekent dit dat er geen aparte unit is gecreëerd, maar dat de juridische functie onderdeel uitmaakt van het primaire proces. Als onderdeel van de juridische functie is er een secretariaat van de commissie bezwaarschriften ingericht binnen het primaire proces (afdeling MO) en is de juridische controlfunctie ingevuld binnen de staf. Globaal ziet de juridische functie van de gemeente Asten er als volgt uit:

- Juridische lijnfunctie: juridische expertise en capaciteit binnen de vakafdelingen;
- Juridische adviesfunctie: in de functie van de juridisch kwaliteitsmedewerkers binnen de vakafdelingen;
- Juridische controlfunctie: binnen de staf;
- Secretariaat commissie bezwaarschriften binnen de afdeling MO;
- Externe juridische advisering via huisadvocaat en derden.

**Voorstel inrichting juridische functie**

Het principe om de juridische functie onderdeel te laten zijn van het primaire proces en daardoor geen aparte unit in te richten vinden wij sterk. Het bekrachtigt het uitgangspunt van integraal management. Het afdelingsmanagement is namelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de producten en diensten van de afdeling, ook de juridische kwaliteit. Het bundelen en onderbrengen van de juridische expertise en vaardigheden in een aparte unit, verstevigt wellicht het juridisch geweten, maar zal de (juridische) kwaliteitssturing vanuit de integrale verantwoordelijkheid kunnen frustreren.

Wij adviseren vanuit de huidige situatie van de organisatie, de versterking van de juridische functie in te zetten. Voor deze versterking is allereerst geen structuurwijziging noodzakelijk. Op basis van onze gesprekken en het dossieronderzoek, constateren wij dat de noodzakelijke versterking van de juridische functie gericht moet zijn op:

- a. het verstevigen/verzelfstandigen van de juridische lijnfunctie binnen de vakafdelingen;

- b. het daadwerkelijk benoemen en invullen van de juridische adviesfunctie in de rol van jkm'er op de afdelingen MO, OW, RO en PZ (met een totale omvang van 3,2 fte);
- c. de coördinerende en initiërende rol van de juridisch controller.

Gelet op de producten van de afdeling IDV, achten wij het verhogen van de de juridische expertise binnen die afdeling voldoende om de kwaliteit te waarborgen. Te meer daar het specialistische juridische expertise betreft.

#### Ad a. Juridische lijnfunctie

Het meeste juridische werk vindt plaats binnen de vakafdelingen en is vaak verweven in processen en projecten. Het verstevigen van de juridische lijnfunctie zorgt ervoor dat het juridische aspect regulier onderdeel uitmaakt van de primaire processen. Wij adviseren het verstevigen van de juridische lijnfunctie als volgt te verankeren:

- personeel: de kwantitatieve en kwalitatieve randvoorwaarden invullen (onder andere juridische kennis, bewustzijn, juridische capaciteit, kennis delen). Zie verder paragraaf 3.1.
- processen: procesborging voor de werkprocessen. Zie verder paragraaf 3.3.
- projecten: de juridische aspecten bij projectmatig werken verankeren door dit onderdeel te laten zijn van de projectmatige wijze van werken. Zie verder paragraaf 3.3.

Voor deze versteviging van de lijnfunctie ligt een coördinatie- en initiatiefunctie bij de juridisch controller.

#### Ad b. Juridische adviesfunctie

Uit een aantal gesprekken is ons gebleken dat het niet duidelijk is waar de juridische lijnfunctie eindigt en waar de juridische adviesfunctie begint. Met andere woorden, wat doet de (beleids)medewerker en wanneer komt de juridisch kwaliteitsmedewerker in beeld. Wij adviseren hier helderheid in aan te brengen en de juridische adviesfunctie bij de juridisch kwaliteitsmedewerker neer te leggen.

Verder adviseren wij criteria vast te leggen en met elkaar te communiceren over wat door de lijnfunctie wordt uitgevoerd en wat door de adviesfunctie. Op basis van hetgeen wij hebben waargenomen, stellen wij de volgende criteria voor.

#### Lijnfunctie

Voorgesteld wordt om het uitgangspunt van de gemeente te laten zijn dat de juridische lijnfunctie (lees: juridisch medewerkers en/of juridische kennis) zoveel mogelijk in het primaire proces (de lijn) wordt opgenomen. Zodoende wordt de juridische functie georganiseerd, dicht tegen de primaire processen aan. Voorgesteld wordt te besluiten dat de vakafdelingen de volgende verantwoordelijkheid op juridisch gebied invullen:

- vakinhoudelijke juridische werkzaamheden voor de reguliere taken op het werkgebied van de afdeling;
- actueel houden van verordeningen, beleidsregels en standaardcorrespondentie;
- vertegenwoordigen van de gemeente bij de bezwaarschriftcommissie.

#### Adviesfunctie

De juridische adviesfunctie is aanvullend op de lijnfunctie. Binnen de afdeling wordt deze adviesfunctie ingevuld door de juridisch kwaliteitsmedewerker. Taken die tot de adviesfunctie van kwaliteitsmedewerker behoren zijn:

- juridische vraagbaak voor de afdeling;
- second opinion op complexe juridische aangelegenheden;
- algemene kaderstellende juridische advisering van het bestuur;
- signaleren en verwerken van juridische ontwikkelingen op vakgebied;
- juridische procedures (vertegenwoordiging gemeente).

Hierbij dient echter wel onderscheid te worden gemaakt tussen vakbeleid en juridisch beleid. Het vakbeleid is aan de vakspecialist, het juridisch beleid is aan de juridisch kwaliteitsmedewerker. Ook als het vakbeleid juridisch van aard is behoort dit primair tot de taak van de vakspecialist.

Bij de personele invulling van de functies van juridisch kwaliteitsmedewerker stellen wij voor dat er rekening wordt gehouden met zowel expertise op het gebied van het bestuursrecht als van het privaatrecht, in een verhouding van 3 : 1. Dat zou betekenen dat 3 kwaliteitsmedewerkers bestuursrechtelijk zijn opgeleid en kunnen worden ingezet, en 1 privaatrechtelijk (met name het contractenrecht).

Verder adviseren wij dat bij de invulling van de kwaliteitsmedewerkers rekening wordt gehouden met onderlinge vervanging en periodieke roulatie. Samen met de juridisch controller vormen de juridisch kwaliteitsmedewerkers het juridisch overleg.

#### Ad c. Juridisch controlfunctie

Voor wat betreft juridische control heeft de gemeente Asten de afgelopen jaren een actief beleid gevoerd. De juridisch controller is vanuit de staf actief en stuurt op de juridische kwaliteit. Op basis van deze 0-meting constateren wij dat de juridisch controller echter nog onvoldoende toekomt aan de coördinerende en initiërende taak om de organisatie en het management te ondersteunen in de sturing op de juridische kwaliteit. Zo is de functie van de juridisch kwaliteitsmedewerker onvoldoende ingevuld en wordt de juridische kwaliteit op afdelingsniveau persoonsafhankelijk ingevuld. De plannen en acties vanuit de juridisch controlfunctie resulteren niet in een meer systeemgerichte borging van de kwaliteit.

Om de juridische kwaliteit structureel te borgen is die meer systeemgerichte borging wel noodzakelijk. Belangrijke voorwaarde hiervoor is de afstemming en aansluiting op het management en de statuur waarmee de juridische control kan worden waargemaakt.

Voor de toepassing van de control adviseren wij onderscheid te maken tussen ante-control en post-control. Daar waar de ante-control zich richt op kaderstelling en het vooraf afspraken maken over het kwaliteitsniveau, is de post-control de toetsing achteraf of gehandeld is overeenkomstig de vooraf gestelde kaders.

Om naar deze gewenste situatie te groeien is een vorm van juridische kwaliteitszorg Nieuwe Stijl nodig waarbij ingezet wordt op de volgende uitgangspunten:

- doorgroei van control- naar systeemdenken;
- aandacht voor adviesvaardigheden;
- koppeling aan dienstverlening en bedrijfsvoering;
- invullen van (juridisch) kennismanagement.

De uitwerking van deze uitgangspunten treft u door het rapport en de aanbevelingen heen. Voor de functie van de juridisch controller betekent dit concreet de volgende hoofdtaken:

- a. de juridische kwaliteit op de vakafdeling borgen door met name:
  - functionele aansturing van de jkm'ers;
  - invoeren van een systeem van juridische kwaliteitszorg.
- b. afdelingoverstijgende thema's van juridische aard;

De functionele aansturing van de juridisch kwaliteitsmedewerkers is nieuw. Wij stellen voor hier invulling aan te geven. Waarbij de functionele aansturing zal moeten worden afgestemd op de hiërarchische aansturing van de juridisch kwaliteitsmedewerkers door de betreffende afdelingshoofden. De functionele aansturing dient vorm te krijgen door o.a.:

- een 2-wekelijks overleg voorgezeten door juridisch controller;
- planmatig werken door jkm'ers aan de hand van een jaarplan dat geaccordeerd is door management van de vakafdelingen (cockpit);
- voor elke afdeling is een juridisch kwaliteitsmedewerker qua expertise beschikbaar.

Daarnaast zal vanuit de juridische controlfunctie in de staf sturing moeten worden gegeven aan afdelingoverstijgende juridische onderwerpen, zoals:

- bevoegdheden (delegatie- en mandaatbesluit);
- coördinatie APV;
- inspraakverordening;
- juridische advisering over aansprakelijkheidstelling;
- regelgeving (verordeningen en beleidsregels)
- afdelingsoverstijgende juridische taken (o.a. implementatie), zoals:
  - Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht
  - Wet dwangsom en rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen
  - Wet bescherming persoonsgegevens
  - Wet BIBOB;
  - Europaproof.

Voor deze meer juridisch inhoudelijke taak adviseren wij nauwer samen te werken met de gemeente Someren. Hierdoor kan efficiencywinst worden gerealiseerd.

#### ***Secretariaat commissie bezwaarschriften***

Het secretariaat van de commissie bezwaarschriften is ondergebracht bij de afdeling MO. De reden voor deze positionering is ons niet duidelijk en bij navraag ook niet duidelijk geworden. Gelet op de door ons voorgestelde aanscherping van de juridische organisatie, adviseren wij het secretariaat uit het primaire proces te verplaatsen naar de staf. Hiermee wordt de positie van de secretaris onafhankelijker ten opzichte van de vakafdelingen. Bovendien is bij plaatsing in de staf ook een betere afstemming en koppeling met de juridische controlfunctie mogelijk.

#### ***Groei naar gewenste situatie***

Wij zijn ons ervan bewust dat bovenstaande situatie een gewenst model is waar naartoe gegroeid dient te worden. Wij adviseren bij deze groei de volgende randvoorwaarden in te vullen:

- de rol van de juridisch controller is initiërend en coördinerend
- de juridische controlfunctie werkt aan de hand van een door de directie geaccordeerd jaarplan:
- de vakafdeling bepaalt de agenda van de juridisch kwaliteitsmedewerker door middel van jaarplannen op basis van onder andere afdelingsplannen, de legal cockpit of een dergelijk instrument;
- volg een coachingstraject voor de juridisch controller om het principe van de functionele aansturing van de juridisch kwaliteitsmedewerkers op korte termijn in te vullen;
- maak een herkenbaar onderscheid in de taak van de juridisch kwaliteitsmedewerker en de juridisch controller:
  1. de juridisch kwaliteitsmedewerker is er voor de juridische kwaliteit op de vakafdeling.
    - a. juridische ondersteuning van de 1<sup>ste</sup> lijn
    - b. procesborging op de afdeling
    - c. wordt gestuurd door de vraag op de afdeling
    - d. onderlinge aanvulling (bestuursrecht/privaatrecht)
  2. de juridisch controller stuurt organisatiebreed de juridische kwaliteit:
    - a. zorgt voor het systeem;
    - b. pakt afdelingsoverstijgende thema's op;
    - c. coördineert en initieert de ante en post control.

#### ***Formatie juridisch kwaliteitsmedewerkers***

Vanuit de organisatie van de gemeente is gevraagd om in het kader van de legal audit een nadere concretisering te doen omtrent de formatieomvang van de juridisch kwaliteitsmedewerkers.

Ten einde deze concretisering in beeld te brengen hanteren wij een aantal criteria per afdeling:

- aantal risicovolle processen en projecten
- aantal klant/burgercontacten
- omvang juridische producten
- aantal standaard- en niet cyclische activiteiten

Hierbij geldt evenwel de nuancering van de kwaliteit en kwantiteit van de 1<sup>ste</sup> lijns juridische functie. Bij het op orde zijn van de 1<sup>ste</sup> lijn, kan de JKM'er zich beperken tot de 2<sup>de</sup> lijn. Daar waar de 1<sup>ste</sup> lijn nog niet op orde is, zal de JKM'er zich intensiever met deze 1<sup>ste</sup> lijn moeten bemoeien. Dat legt dan een beslag op de formatie van de JKM'ers.

Op basis van onze ervaringscijfers en inzicht in de situatie van de gemeente Asten, komen wij globaal tot de volgende formatieverdeling JKM'ers. Totaal afgerond 3,5 fte.

Van belang zijnde criteria per afdeling:

- Afdeling PZ: 1 fte JKM
  - o Frontoffice/veel klantcontacten
  - o Omvangrijk aantal primaire besluiten / veel standaard procedures
  - o Inzet op dienstverlening aan de burger
  - o Handelen volgens wet en regelgeving (veel derde belangen)
- Afdeling RO: 1 fte JKM
  - o Aantal projecten / risicoaspecten / niet-cyclische activiteiten
  - o Handelen volgens wet en regelgeving (veel derde belangen)
  - o Implementatie nieuwe wetgeving
  - o Specifiek juridische producten zoals omgevingsrecht
- Afdeling MO: 1 fte JKM
  - o Aantal projecten / risicoaspecten / niet-cyclische activiteiten
  - o Handelen volgens wet en regelgeving (veel derde belangen)
  - o Contractuele verplichtingen/samenwerkingen
  - o Specifiek juridische producten zoals subsidies
- Afdeling OW: 0,5 fte JKM
  - o Contractuele verplichtingen
  - o Vergunningverlening bij PZ onder gebracht

#### **Aanbevelingen:**

5. Breng meer structuur in de juridische functie:

- a) Benoem criteria voor het onderscheid tussen juridische lijn- en adviesfunctie;
- b) Stel voor de afdelingen PZ, RO, MO en OW een juridisch kwaliteitsmedewerker aan;
- c) Creer een juridische controlstructuur waarbij de juridisch controller de juridisch kwaliteitsmedewerkers functioneel aanstuurt (incl. juridisch beraad).

#### **Juridisch vakoverleg**

Als onderdeel van de kwaliteit van de juridische functie, is onderzoek gedaan naar de wijze waarop binnen de organisatie juridische kennis wordt gedeeld en er afstemming plaatsvindt over juridische onderwerpen. Vanuit de auditgesprekken wordt geconstateerd dat er op juridisch gebied momenteel minimaal (2 keer per jaar) overleg plaatsvindt. Het juridisch beraad leidt thans een sluimerend bestaan.

Wij zijn van mening dat in de gekozen besturingsfilosofie een juridisch vakoverleg een zeer nuttig en efficiënt instrument kan zijn voor het borgen van de juridische kwaliteit. Ervaringen elders wijzen dat ook uit. Door voortvarend uitvoering te geven aan een juridisch vakoverleg wordt enige structuur gebracht in het juridisch afstemmen en ondersteunen van de primaire vakgebieden.

De doelstelling van het juridisch vakoverleg is: algemeen juridische informatie uitwisselen en juridische afstemming. Het gaat dan concreet om informatie delen, terugkoppeling vanuit de commissie voor de bezwaarschriften, het voorbespreken van kaders, het bespreken van nieuwe ontwikkelingen en het spreken over juridische kwaliteitszorg. Soms kan het nodig zijn om aan de hand van een thema bijeen te komen. En juist in de startfase van de juridische kwaliteitszorg kan een frequent bijeenkomend juridisch vakoverleg een belangrijke impuls geven aan de implementatie van de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente Asten. Het vakoverleg dient derhalve bij te dragen aan het juridisch bewustzijn in de organisatie en de onderlinge afstemming ten aanzien van juridische aspecten. Voorgesteld wordt een korte kadernotitie op te stellen, waarin in ieder geval inhoud wordt gegeven aan de volgende onderwerpen: doel, status, samenstelling en frequentie. Laat deze kadernotitie vaststellen door het MT.

Verder wordt voorgesteld om de juridisch kwaliteitsmedewerkers deel te laten uit maken van het vakoverleg. Het vakoverleg kan ook een bijdrage leveren aan het delen van (juridische) kennis. Wij hebben geconstateerd dat het feitelijk delen van informatie en kennis, het leren van fouten, het tijdig afstemmen en communiceren, nog niet overal een automatisme is. Ook worden er weinig instrumenten ingezet om het delen en/of overdragen van kennis te ondersteunen.

Uit ervaring kan gesteld worden dat hier toch kansen liggen om de juridische kwaliteit op korte termijn te borgen. Heel concreet moet dan onder andere gedacht worden aan:

- inzicht hebben in elkaars juridische documentatie;
- afstemming bij de implementatie van juridische opleidingen;
- het delen van informatie uit cursussen;
- terugkoppelingen van juridische ervaringen (commissie en rechtbank);
- uitwisselen van nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie.

In de praktijk blijkt deze vorm van overleg erg effectief te zijn. Een beperkte inspanning van een aantal medewerkers vertaalt zich al snel naar de breedte van de organisatie. Het juridische overleg dient een middel te zijn om in houding en gedrag meer integraal te zijn.

#### **Aanbevelingen:**

5.d. Blaas het juridisch vakoverleg nieuw leven in en stel daarvoor een startnotitie op.

### **3.3. Elk organisatieonderdeel heeft zijn besluitvormingsprocessen met een risicocomponent gestandaardiseerd**

#### **Algemeen**

Een organisatie is in control, indien de werkwijzen en besluitvormingsprocessen gestandaardiseerd zijn en in de praktijk toegepast worden. Dit schept duidelijkheid naar de werknemers en wordt overgenomen door nieuwe werknemers. Men weet wat van hem/haar verwacht wordt en het schept interne en externe duidelijkheid, waarbij men zich bewust moet zijn van een zekere mate van risico. Een organisatie zonder risico bestaat namelijk niet. Standaardisatie komt in verschillende vormen voor: een beschrijving van de administratieve organisatie of procesbeschrijving, een werkinstructie, een richtlijn, maar ook valt te denken aan een handboek of checklist.

#### **Werkprocessen**

Gelet op de omvang van de organisatie, weten de mensen elkaar doorgaans goed te vinden. De lijnen zijn kort. Er zijn, op basis van het de notitie 'Op weg naar procesmatig werken' (vastgesteld d.d. 17 september 2008), enkele stappen gezet om te komen tot een organisatiebrede aanpak van procesmatig werken, doch uit de legal audit komt het beeld naar voren dat deze aanpak nog te weinig zichtbaar is. Hoewel er een concept-protocol is opgesteld door stagiaires en een 25-tal processen in Protos zijn beschreven, is het voor de borging van de juridische kwaliteit van belang om alle processen te beschrijven en vanuit het management en de juridische advies- en controlfunctie te sturen op de toepassing daarvan. Dit is met name van belang bij processen met een juridische risicocomponent. Anderzijds constateren wij dat er van overdracht naar nieuwe medewerkers niet structureel sprake is en dat men ook binnen de

afdelingen geregeld nog vanuit ervaring handelt. Juist voor die situaties is het nodig de juridische kwaliteit te borgen in procesafspraken.

Naast het hebben van werkprocessen, is het toezien op het daadwerkelijk toepassen van de werkprocessen van belang. Op basis van een aantal auditgesprekken constateren wij dat het navolgen van de beschreven werkprocessen niet op basis van een organisatiebreed verankerd systeem wordt gecontroleerd, waardoor bij ons het beeld ontstaat dat van structurele borging geen sprake is. Wij adviseren derhalve om de verantwoordelijkheid voor het beschrijven en actueel houden van processen expliciet bij de afdelingshoofden neer te leggen en hierbij tevens zogenaamde proceseigenaars te benoemen, die als onderdeel van hun werkzaamheden de verantwoordelijkheid hebben om de processen te beheren. Controle op de naleving van de werkprocessen kan alsdan worden verankerd in de P&C-cyclus, waarbij de juridisch controller vanuit de juridische control-taak een sturende functie heeft.

***Aanbevelingen:***

6. Stuur vanuit management, directie en juridisch controller op het opstellen van werkprocessen ten aanzien van processen met een (juridische) risicocomponent en stuur op het toepassen van vastgestelde werkprocessen.

***Standaardiseren van processen***

Teneinde de juridische kwaliteit van producten en diensten structureel binnen de organisatie van de gemeente Asten te borgen, is het naar onze mening van belang dat er meer juridische kaders worden opgesteld. Het werken binnen deze kaders waarborgt voor een groot gedeelte de noodzakelijke (juridische) kwaliteit. De kaderstellende rol dient door de juridische controlfunctie samen met de juridische adviesfunctie te worden ingevuld door middel van het standaardiseren van procedures.

Het gaat dan om het opstellen van onder meer de volgende kaders:

- *Modellen en formats*
  - modelovereenkomsten;
  - standaardbrieven.
- *Checklists, protocollen*
  - tot stand komen en opstellen van een beschikking;
  - van toepassing verklaren Algemene Voorwaarden;
  - inspraak en burgerparticipatie (randvoorwaarden Awb);
  - bekend maken/publiceren van regelgeving;
  - stappenplan totstandkoming overeenkomsten.

***Aanbevelingen:***

7. Stel een aantal in het bijzonder genoemde juridische kaders op, zoals modellen en formats, checklists en protocollen.

***Juridische check***

De organisatie van de gemeente Asten voorziet thans niet in een reguliere en organisatiebreed verankerde juridische toetsing van (primaire) producten. Een en ander hangt ook samen met het concept van integraal management binnen de gemeente Asten en de zelfredzaamheid/zelfstandigheid welke van medewerkers wordt verwacht, waarbij de juridisch kwaliteitsmedewerkers vanuit de huidige opzet met name een adviserende rol hebben.

Om de beheersing van juridische risico's ook in de werkprocessen en de (primaire) producten gestalte te geven, adviseren wij toetsingscriteria te benoemen, deze vast te leggen in een toetsprotocol en voor een aantal met name genoemde zaken een verplichte juridische controle op collegevoorstellen in te voeren. Een en ander draagt naar onze mening bij aan versterking van de juridische kwaliteit en de beheersing van juridische risico's binnen uw organisatie.

**Aanbevelingen:**

8. Benoem juridische toetsingscriteria, leg deze vast in een toetsprotocol en voer in ieder geval voor de volgende onderwerpen een verplichte juridische check op collegevoorstellen en andere bestuurlijke stukken in:
- subsidies;
  - contracten;
  - verordeningen;
  - raamcontracten;
  - projectvoorstellen.

**Projecten (niet-cyclische werkzaamheden)**

Naast de uitvoering van werkzaamheden in de lijn worden er binnen de gemeente Asten in toenemende mate werkzaamheden uitgevoerd in projectvorm. Uit de gesprekken maken wij op dat voor wat betreft projectmatig werken weinig is gestandaardiseerd en de kwaliteitsborging sterk persoonsafhankelijk is. Wel wordt er voor de grotere contracten met meestal externe juridische ondersteuning gewerkt, doch organisatiebreed is niet vastgelegd onder welke voorwaarden en op welke wijze deze wordt ingeschakeld. Van een handboek projectmatig werken is het de onderzoekers niet gebleken. Met name bij projecten is het ons opgevallen, dat het onduidelijk is of en wanneer hierbij aan de - inschakeling van - juridisch kwaliteitsmedewerkers of - controller wordt gedacht. Onze indruk is dat het sterk van het (juridische) risicobewustzijn van de projectleider afhangt of er tijdig (dus proactief) wordt gedacht aan de inschakeling van juristen bij projecten.

Wij adviseren dan ook om bij de samenstelling van projectgroepen aandacht te besteden aan de juridische aspecten van de uit te voeren werkzaamheden. Gelet op het toenemend aantal projecten spreekt het voor zich dat een heldere procedure hieromtrent absoluut vereist is. In een dergelijke procedure dient duidelijk te worden aangegeven bij wie de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit(sborging) bij projecten ligt. Algemeen uitgangspunt is dat deze verantwoordelijkheid bij de projectleider ligt.

Bij projecten maken wij onderscheid tussen de inhoudelijke en de beheersmatige activiteiten. Binnen de beheersmatige activiteiten onderkennen we de volgende te beheersen aspecten:

- tijd
- geld
- kwaliteit
- risico's, waaronder juridisch
- informatie
- communicatie
- organisatie

Met nadruk wijzen wij in dit verband op de juridische risico's. Alle beheersaspecten moeten in iedere fase van het project aan de orde komen. Per fase moet de planning van de beheersingsaspecten voor de eerstvolgende fase in detail en voor de latere fasen globaal worden uitgewerkt.

Wij adviseren de beheersmiddelen van projecten organisatiebreed meer gestructureerd in beeld te brengen. Voorgesteld wordt om de huidige werkwijze voor het projectmatig werken te toetsen op de volgende aspecten:

- a. inschatten (juridische) risico's;
- b. beslisdocumenten voorzien van juridische checklist;
- c. tijdige en verplichte consultatie van de juridisch kwaliteitsmedewerker/-controller;
- d. urenraming voor inbreng van juridische expertise.

Daarnaast wijzen wij op het opstellen en gebruik van checklists als hulpmiddel bij het verankeren van gemaakte organisatieafspraken en/of kaders.



**Aanbevelingen:**

9. Formaliseer de juridische aandachtspunten bij de implementatie van (gemeentebreed) projectmatig werken, inclusief het inschakelen van externe juridische ondersteuning en leg deze vast in een handboek projectmatig werken.

### **3.4. Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels**

**Algemeen**

Bij dit criterium richten wij ons op de vraag of de organisatie voldoende maatregelen heeft getroffen om de publiekrechtelijke kwaliteit van besluiten, maatregelen en activiteiten optimaal te waarborgen.

**Actualiteit mandaatregeling**

Er is een mandaatregeling die onlangs is geactualiseerd, hetgeen wordt bewaakt door de juridisch controller. Uit de auditgesprekken komt het beeld naar voren dat de medewerkers binnen de organisatie ook voldoende op de hoogte zijn van de mandaatregeling en deze voldoende toegankelijk is.

In het algemeen merken wij hiertoe het volgende op. Indien medewerkers niet op de hoogte zijn van de mandaatregeling, is het risico aanwezig dat men met onjuiste mandaten werkt en daarom juridisch onjuiste besluiten en aldus onrechtmatigheid tot stand brengt. Dit kan uiteindelijk tot oponthoud in procedures leiden en daarmee tot vertraging in de besluitvorming.

Wij zijn evenwel van oordeel dat actualisering van de mandaatregeling voldoende in de organisatie van de gemeente Asten is gewaarborgd.

**Brieven en beschikkingen**

Vanuit een aantal auditgesprekken en uitgevoerd dossieronderzoek constateren wij dat de kwaliteit van bepaalde brieven en beschikkingen kan worden verbeterd. Wij troffen onder meer een brief in een bezwaarschrift-dossier aan, waarin de volgende clause was opgenomen: 'we gaan ervan uit dat het bezwaarschrift als ingetrokken kan worden beschouwd, zonder tegenbericht binnen twee weken na heden'. Dit is juridisch onjuist. Verder verwijzen wij naar beschikkingen op het gebied van de uitvoering van de WMO en subsidies, waarbij de motivering en/of belangenafweging onvoldoende zijn en er geen sprake is van uniformiteit in de opbouw van beschikkingen. Hiertoe kunnen (organisatiebrede) model-brieven en -beschikkingen worden toegepast, waarbij op de toepassing ervan ook wordt gestuurd en getoetst.

**Nieuwe wetgeving**

Uit de auditgesprekken concluderen wij dat er binnen de afdelingen niet altijd voldoende kennis aanwezig is van nieuwe regelgeving en jurisprudentie. Het beeld komt naar voren dat de implementatie van nieuwe wetgeving organisatiebreed c.q. het volgen van relevante actuele ontwikkelingen binnen de organisatie niet is belegd. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat afdelingen en in feite de gehele organisatie, achter de feiten aanloopt, hetgeen tot juridische risico's kan leiden. Wij adviseren het algemene punt van implementatie van nieuwe wetgeving te beleggen bij de juridisch kwaliteitsmedewerkers en de juridisch controller, waarbij de juridisch controller in elk geval zorg draagt voor sturing en bewaking van de aspecten welke samenhangen met de invoering van nieuwe wetgeving, zoals de (publieks)voorlichting, actualisering van verordeningen en beleidsregels en aanpassing van werkprocessen en instructies voor de interne organisatie. Wij adviseren u een leidraad op te stellen voor de implementatie van nieuwe wetgeving.

**Verbonden partijen**

In de bestuurspraktijk van de gemeente Asten is er een aantal regelingen waarbij de uitvoering van wettelijke taken is overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen (GR) of andere organen. Wij noemen onder meer de GGD, Atlant en Werkplein. Daar waar het de wens is om als gemeentelijke organisatie de regie te voeren over de uitvoering van deze taken, achten wij een vorm van control (beheersing) hierop noodzakelijk. Een bewuste sturing op de kwaliteit van deze

taken behoort tot die regierol. Het ligt dan voor de hand dat de betreffende afdeling bijvoorbeeld stuurt op de kwaliteit van de uitvoering door dit te regelen in de overeenkomst of het besluit en dat periodiek evalueert, waarbij een sturende rol toekomt aan de juridisch controller.

**Aanbevelingen:**

10. Waarborg de organisatiebrede actualisering van verordeningen en het verordeningenregister en beleg hierbij de sturende en controlerende rol bij de juridisch controller.
11. Waarborg het informeren en instrueren van de afdelingen omtrent nieuwe (afdelingsoverstijgende) wetgeving, stel een leidraad op voor de implementatie van nieuwe wetgeving en beleg hierbij de sturende en bewakende rol bij de juridisch controller.
12. Waarborg de sturing op de kwaliteit van wettelijke taken welke zijn overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen (GR) of andere organen.

### **3.5. Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels**

**Algemeen**

De gemeente Asten als publieke organisatie begeeft zich steeds vaker op het privaatrechtelijke terrein. Een bekend verschijnsel zijn bijvoorbeeld PPS-constructies en grondcontracten. Voor een gemeente is het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten vaak een risico, omdat er andere belangen en overwegingen aan ten grondslag liggen dan voor een private partij. Voordat de gemeente een overeenkomst aangaat, moet dit juridisch dan ook goed uitgezocht worden.

De ervaring leert dat gemeenten vaak de privaatrechtelijke kennis niet in huis hebben of dat bijvoorbeeld niet onderkend wordt dat een Europese aanbestedingsprocedure noodzakelijk is. Het bijhouden en registreren van contracten is een must voor een gemeente om niet voor risicovolle verrassingen te komen staan. Helaas zijn er voor gemeenten talloze voorbeelden te noemen die voorkomen hadden kunnen worden als er een goed contractbeheerssysteem was ingevoerd met de noodzakelijke controle daarop. Ook het gebruik van eigen algemene voorwaarden biedt geen volledige zekerheid dat de gemeente geen financiële en juridische risico's loopt. Het is van belang dat de financiële en juridische risico's goed in kaart worden gebracht bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Risicomanagement op financieel en juridisch gebied is hiervoor een goed instrument.

**Privaatrechtelijke kennis**

De privaatrechtelijke kennis binnen de organisatie van de gemeente Asten is onvoldoende gewaarborgd. Uit de auditgesprekken blijkt dat er binnen de organisatie niemand aanwezig is met specifieke privaatrechtelijke expertise. De juridisch kwaliteitsmedewerkers toetsen, overwegend op ad-hoc verzoeken, met name overeenkomsten waarbij algemene voorwaarden niet aan de orde zijn (onder andere samenwerkingsovereenkomsten, convenanten). Indien en voor zover nodig kunnen overeenkomsten worden voorgelegd aan de huisadvocaat. De gemeente Asten heeft weliswaar eigen algemene voorwaarden opgesteld, doch deze zijn niet organisatiebreed bekend en worden evenmin (organisatiebreed) toegepast. Zo wordt inhuur van externen gebaseerd op de algemene voorwaarden van de advies- of uitzendbureau's, hetgeen risico's teweeg brengt. (Model-)contracten bestaan niet en een (organisatiebrede) checklist voor de totstandkoming van overeenkomsten evenmin. Wel is een medewerker van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) bezig met een concept-notitie anterior contracteren, temeer deze afdeling veel te maken heeft met het opstellen van privaatrechtelijke overeenkomsten, op het terrein van onder meer planschade, exploitatie en erfpacht. Binnen de afdeling RO is er dan weliswaar sprake van voldoende 'privaatrechtelijk bewustzijn', doch bij de overige afdelingen ontbreekt inhoudelijke kennis van het privaatrecht voor een groot deel, terwijl een aantal van deze afdelingen steeds intensiever te maken krijgt met het private recht. Als voorbeeld noemen wij onder andere de scholenhuisvesting en het aanbesteden van WMO-onderdelen. Dat er meer structuur dient te

komen op het vlak van privaatrechtelijk handelen en met name het sluiten van overeenkomsten, wordt ook in het gesprek met de directie erkend.

In het kader van het waarborgen van privaatrechtelijke expertise adviseren wij te gaan toewerken naar het structureel versterken van capaciteit op privaatrechtelijk kennis. Daarbij kan gedacht worden het formaliseren van inhuur van externe expertise, maar ook aan interne capaciteitsuitbreiding ten aanzien privaatrecht. Vooral als het gaat om het sluiten van contracten en het beheer van contracten, is bundeling van expertise noodzakelijk in het kader van risicobeheer. Wij adviseren dan de privaatrechtelijke kennis als adviesfunctie bij de juridisch kwaliteitsmedewerkers onder te brengen.

### ***Inkoop & aanbesteden***

Op het gebied van de inkoop heeft er binnen de gemeente Asten de afgelopen periode duidelijk een professionaliseringslag plaatsgevonden. Een en ander hangt met name samen met het vastleggen van inkoop- en aanbestedingenbeleid in de 'Handleiding Inkopen en Aanbesteden' (geactualiseerd in mei 2008) en de samenwerking met het Bureau Inkoop Zuidoost Brabant (BIZOB, samenwerkingsovereenkomst d.d. 5 november 2004).

Voor de inzet van BIZOB zijn 'drempelbedragen' vastgesteld: bij leveringen en diensten vanaf € 10.000,- en bij aanbestedingen vanaf € 15.000,-. Uit de auditgesprekken komt echter het beeld naar voren dat er ook wel overeenkomsten tot stand komen zonder tussenkomst van BIZOB. In relatie tot het ontbreken van voldoende privaatrechtelijke kennis binnen de organisatie van de gemeente Asten, is er wat privaatrechtelijk handelen betreft, sprake van een latent risico.

Wij adviseren, uit oogpunt van risicobeheer en (juridische) kwaliteitszorg, het inkoopbeleid en het inschakelen van BIZOB consequent te hanteren volgens de normen uit de 'Handleiding Inkopen en Aanbesteden' en ook hierop te sturen. Het op rechtmatige wijze uitvoeren van aanbestedingsprocedures en het sluiten van overeenkomsten is dan naar onze mening voldoende gewaarborgd.

### ***Aanbevelingen:***

13. Breng de aanwezige kennis van het privaatrecht inclusief Algemene Voorwaarden binnen de organisatie in beeld en werk in het verlengde daarvan toe naar het structureel versterken van capaciteit op privaatrechtelijke kennis.
14. Stel (organisatiebrede) (model)contracten op, alsmede een checklist voor de totstandkoming van overeenkomsten.
15. Stuur op het consequent hanteren van de normen uit de 'Handleiding Inkopen en Aanbesteden', inclusief de verplichte inschakeling van BIZOB.

### ***Contractmanagement***

Onder contractmanagement moet met name worden verstaan: de fase van het beheer van het contract: *contractbeheer*.

Uit de auditgesprekken komt het beeld naar voren dat de origineel afgesloten contracten momenteel niet op een centrale plaats of op centrale plaatsen binnen de organisatie bewaard worden; oftewel van organisatiebreed contractbeheer is nog niet structureel sprake. De termijnbewaking van de afgesloten contracten is verder nog niet systematisch geborgd.

Geadviseerd wordt het contractmanagement gestructureerd en gefaseerd te implementeren. Gelet op de belangen voor de organisatie van de gemeente Asten, adviseren wij een centrale aansturing en coördinatie vanuit in eerste instantie de juridisch controller. Bij zo'n gestructureerde en gefaseerde implementatie kan aan de volgende stappen worden gedacht:

- 1) bepalen van het doel en de reikwijdte van het contractmanagement;
- 2) de organisatie van het contracteringsproces;
- 3) de organisatie van het contractbeheer;
- 4) het opstellen van checklists, modellen en protocollen;
- 5) verzorgen van opleidingen (kennisoverdracht overeenkomstenrecht).

**Aanbevelingen:**

16. Implementeer een gestructureerde wijze van contractmanagement.

### **3.6. Het vastleggen van afspraken en dossiervorming vindt plaats binnen de daarvoor vastgestelde regels**

Uit de auditgesprekken komt het beeld naar voren dat het niet overal even vanzelfsprekend is om afspraken met derden ook vast te leggen. Dit wordt mede veroorzaakt doordat niet is geformaliseerd welke afspraken met derden of medewerkers dienen te worden vastgelegd en gearchiveerd. Voor het vastleggen van bepaalde afspraken bestaat evenmin een standaard of model, dat door medewerkers wordt gebruikt. Hierdoor loopt de organisatie onder meer het risico in voorkomende geschillen of procedures geen (bewijs-)materiaal te kunnen overleggen. Zodra medewerkers uitvallen of elders een functie accepteren, beschikt de organisatie hierdoor tevens over een tekort aan 'papieren' geheugen.

Dit geldt ook voor dossiervorming, waarbij uit de dossieronderzoeken onder meer is gebleken dat er binnen de gemeente Asten geen vaste dossierindeling bestaat en de dossiers niet altijd compleet zijn, onder meer de subsidie-dossiers en de WMO-dossiers, waarin essentiële stukken ontbraken.

Het vastleggen van afspraken en het gestructureerd archiveren in en volledig opbouwen van dossiers is naar onze mening van belang voor het rechtmatig handelen en een goed functionerende (juridische) kwaliteitszorg.

**Aanbevelingen:**

17. Stel een leidraad op voor het vastleggen van afspraken en verbeter de dossiervorming door te werken langs een vaste dossierindeling en te sturen/controleren op volledigheid van dossiers.

## Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie
Wil Verberkt	Voorzitter van de directie tevens gemeentesecretaris en directielid
Tiny Sprangers	Directielid
Mariette van Erp	Juridisch controller
Janneke Lindner	Consult controller, management controller
Jolande Vercammen	Juridisch kwaliteitsmedewerker
Helmi Martens	Juridisch kwaliteitsmedewerker tevens secretaris bezwarencommissie Asten -Someren
Barbara Mutsaerts	Juridisch kwaliteitsmedewerker
Mayelle Feijen	Beleidsvoeringmedewerker, planeconoom en project controller van de afdeling Ruimtelijke ontwikkeling
Roelant Derijck	Beleidsmedewerker grondzaken van de afdeling Ruimtelijke ontwikkeling
Ruudt van Malten	Hoofd afdeling Openbare Werken
Eline Huibregtse	Coördinator civiele techniek en beleidsmedewerker Verkeer binnen de afdeling Openbare Werken
Maaïke van Jole	Beleidsmedewerker Groen, Natuur en Landschap van de afdeling Openbare werken
Ellen van Amelsfoort	Medewerker handhaving van de afdeling Ruimtelijke ontwikkeling
Frank Sluijters	Coördinator van de uitvoer handhaving van de afdeling Toezicht en handhaving
Erik Bodewitz	Hoofd publiekszaken, sinds 1 januari 2009
Jeanny Strijbosch	Juridisch medewerker bouwzaken (juridisch bouwplantoetsing)
Bea van Happen	Voorheen juridisch medewerker APV heden Juridisch beleidsmedewerker voor maatschappelijke Ontwikkeling
Theo Koolen	Hoofd afdeling interne dienstverlening
Ingrid Maas	Belastingmedewerker afdeling Financiën, fiscale zaken en verzekeringen
Conny Berkers	Coördinator financiële administratie van de afdeling Financiën, fiscale zaken en verzekeringen
Liedewij Wiersma	Projectleiding woningbouw
Dory van Houts	Coördinator veiligheid, integrale veiligheid en externe veiligheid
Marleen Rutten	Medewerker individuele voorzieningen van de afdeling Welzijn, WMO en subsidies
Sylvia Conijn	accountmanager voor het werkplein en medewerker Wet, werk en bijstand
Coen Bollen	Beleidsmedewerker Welzijn, cultuur, muziekschool en kunst
Annie Halma	Medewerker P&O salarisadministratie en medewerker financiële zaken
Marc Gelissen	P&O consulent
Annick Buisse	Hoofd afdeling Ruimtelijke Ordening
Maartje Bekkers	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
Hanny Reumkens	Medewerker Ruimtelijke ordening (stedelijk beleid) en Volkshuisvesting
Diane van Zwet	Hoofd afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Jan van Dijk	Beleidsmedewerker onderwijs
Peter Baudoin	Projectleider Leefbaarheid

## **Bijlage 2 Geraadpleegde documenten**

- Organisatiebesluit gemeente Asten 2006
- Organogram gemeente Asten
- Bevoegdhedenregeling + toelichting gemeente Asten 2007
- Cockpit van control 2009
- Notitie 'Onderzoek: Wat doen we met de juridische functie'
- Evaluatie bezwarencommissie gemeenten Asten - Someren 2008
- Notitie 'Eerste aanzet plan van aanpak 2009' (Evaluatie bezwarencommissie)
- Notitie 'Van normen naar actie in 2008 (en verder)'
- Bestuursrapportage formatie- en organisatie-onderzoek (BMC/TMOP)
- Controlplan 2009
- Handleiding Inkopen en aanbesteden gemeente Asten 2008
- Algemene Voorwaarden gemeente Asten
- Notitie 'Rol, kerntaken en positie Juridisch Controller 2005'
- Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Asten 2009
- Algemene Subsidieverordening Welzijn-Zorg gemeente Asten 2008
- Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning gemeente Asten 2007

### **Bijlage 3 Taakomschrijving juridische controlfunctie**

1. Opstellen juridisch kwaliteitsplan (naar aanleiding van de legal audit).
2. Organisatiebreed ontwikkelen en implementeren van het systeem van juridische kwaliteitszorg.
3. Coördinatie en / of initiatie van een aantal aanbevelingen uit de legal audit:
  - ontwikkelen juridische kaders (ante-control);
  - procesverbeteringen doorvoeren;
  - toetsen van de praktijk (post-control);
4. Advisering en ondersteuning van het bestuur en management ten behoeve van JKZ en beheersing van de juridische risico's.
5. Afstemming met het management en controlling.
6. Periodieke toetsing (audits) en rapportage daarover.
7. Activeren van het juridisch bewustzijn.
8. Voorzitten van het juridisch vakoverleg.