

Onderzoek naar de juridische controlfunctie bij de gemeente Bloemendaal

Eindrapport

Rekenkamer Bloemendaal

11 augustus 2008

Onderzoek naar de juridische controlfunctie bij de gemeente Bloemendaal

Eindrapport

Inhoud	Pagina
0. Management samenvatting	1
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Aanpak van het onderzoek	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Normenkader	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Definitie van juridische control	5
2.3 Organisationele randvoorwaarden ter realisatie van juridische control	6
2.4 Formeel en materieel systeem voor juridische control	9
2.5 Kwaliteit van het handelen van de gemeente	9
3. Feitenrelaas	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Organisatie	11
3.3 De Juridische controlfunctie binnen de gemeente Bloemendaal	13
3.4 Organisatie van de juridische functie	17
3.5 Indicatoren voor de kwaliteit van de juridische control	19
3.6 Fusie gemeente Bloemendaal met Bennebroek	23
4. Beoordeling, conclusies en aanbevelingen	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Beoordeling Juridische control	25
4.3 Beoordeling indicaties voor juridische tekortkomingen	27
4.4 Conclusies	28
4.5 Aanbevelingen	30
5. Bestuurlijke reactie	32

6. Naschrift Rekenkamer Bloemendaal	33
Bijlage 1	34
Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden	
Bijlage 2: Overzicht geraadpleegde documenten	
Bijlage 3: Het recht als kader voor werkprocessen	
Bijlage 4: Geoperationaliseerde vragenlijst	
Bijlage 5: Inrichting juridische functie per afdeling in de gemeente Bloemendaal	
Bijlage 6: Overzicht aantallen ingediende bezwaarschriften	

0. Management samenvatting

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de werking van de juridische controlfunctie binnen de organisatie van de gemeente Bloemendaal. Hoofdstuk 2 bevat het normenkader voor dit onderzoek naar de juridische controlfunctie. Hoofdstuk 3 beschrijft de feitelijke gemeentelijke organisatie in het algemeen en de organisatie van de juridische functie in het bijzonder. Hoofdstuk 4 geeft de beoordeling van de feitelijke gemeentelijke organisatie en sluit af met conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer concludeert dat de juridische controlfunctie terzake van de primaire besluitvorming, mede gelet op de schaal van de gemeente, redelijk functioneert. Dit is vooral te danken aan de feitelijke inzet van een beperkt aantal medewerkers en minder aan een formeel en goed doordacht systeem van juridische control. De juridische controlfunctie terzake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal wordt matig tot redelijk effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid. De effectiviteit en efficiency van de primaire besluitvorming op het punt van de rechtmatigheid kunnen aanzienlijk worden verbeterd.

De Rekenkamer doet de gemeente op een aantal punten aanbevelingen om de juridische controlfunctie substantieel te verbeteren. De Rekenkamer beveelt aan dat de gemeente een visie op juridische control ontwikkelt die aansluit bij het gekozen concept van integraal management (bij voorkeur vast te stellen door het college). Het opstellen van afdelingsplannen en vastleggen van werkprocessen dient met kracht voortgezet te worden en te worden geëvalueerd. Analyseer in de werkprocessen de mogelijk voorkomende juridische risico's en houdt ook oog voor de risico's van trage besluitvorming. De kwaliteits-controlfunctie en de functie van juridische controller vergen ten opzichte van elkaar een logische afbakening. Per afdeling dient beoordeeld te worden in hoeverre behoefte bestaat aan een medewerker die uitsluitend juridische werkzaamheden verricht. Leg een contractenbank aan en laat het periodiek juridisch overleg terugkeren.

De Rekenkamer beveelt aan de taken en rol van de juridische controller binnen de gehele organisatie helder te omschrijven. Vermijd een combinatie van de functie van juridische controller en die van juridische consulent/adviseur. Stuur meer op het aannemen van medewerkers in plaats van het inhuren van tijdelijke (juridische) externen. Maak daartoe budget vrij. Een mogelijke oplossing is het werken met toeslagen. Besteed meer aandacht aan juridische (bij)scholing. Opleidingsmogelijkheden dienen standaard onderwerp te zijn bij functioneringsgesprekken.

De Rekenkamer beveelt aan de functie van secretaris van de commissie voor de bezwaar- en beroepschriften te scheiden van de functie van juridische controller. De secretariaatsfunctie dient te worden belegd bij een lijnafdeling en niet bij het Bedrijfsbureau. Terugkoppeling van de adviezen dient structureel plaats te vinden naar het afdelingshoofd en de afdeling in plaats van naar de medewerker. De commissie zou bovendien actiever aanbevelingen kunnen doen aan de gemeente.

De Rekenkamer beveelt tenslotte aan dat de gemeente niet doorslaat in controlitis. Op het moment dat de gemeente in staat is sterke taakvolwassen afdelingen in te richten die in staat zijn de juridische functies te vervullen, is slechts een beperkte juridische controlfunctie nodig.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer is ingesteld om de controlerende functie van de gemeenteraad te versterken. De Rekenkamer heeft tot taak de gemeenteraad te adviseren of het door de gemeente gevoerde beleid doelmatig, doeltreffend en rechtmatig is.

De Rekenkamer heeft besloten om onderzoek te doen naar de juridische control binnen de gemeente Bloemendaal. Kort gezegd zorgt een adequaat systeem van juridische control ervoor dat (juridische) risico's van het gemeentelijke optreden beheerst worden. De Rekenkamer heeft in een korte inventarisatie van het beleid inzake juridische control vastgesteld dat deze inventarisatie onvoldoende inzicht bood in de wijze waarop juridische control is georganiseerd binnen de gemeente Bloemendaal. Daarnaast meent de Rekenkamer dat een aantal ontwikkelingen vergt dat de gemeente aandacht besteedt aan juridische control. De Rekenkamer denkt daarbij aan de toegenomen proces- en claimbereidheid van burgers en de toenemende complexiteit van en veranderingen in wet- en regelgeving. Een andere ontwikkeling betreft de toename van de (financiële) risico's voor gemeenten.

De Rekenkamer is ten slotte ook van oordeel dat juridische control binnen gemeenten meer dan eens niet de aandacht en prioriteit krijgt die het verdient. In het proces van ambtelijke en politieke besluitvorming worden rechtsregels vaak eerder als een beperking beschouwd dan als een richtsnoer. Juist in deze beleving van het recht kan een risico schuilen. Immers, als in een laat stadium van besluitvorming of nadat de besluitvorming heeft plaats gevonden blijkt dat een juridische grens is overschreden, kan dat niet alleen tot vertraging in de besluitvorming, maar ook tot aanzienlijke vermogensrechtelijke en politieke schade leiden. Niet alleen voor de gemeente, maar ook voor haar burgers en andere betrokkenen. In dat licht is het kweken van bewustwording van het belang van juridische control bij de ambtelijke en politieke leiding als zodanig al een doel van dit onderzoek. Ook om deze reden heeft de Rekenkamer besloten om de juridische control binnen de gemeente Bloemendaal te onderzoeken.

Het voorgaande impliceert dat dit onderzoek niet is gericht op het diepgaand onderzoeken van concrete incidenten of het aanwijzen van verantwoordelijken daarvoor. Dit onderzoek is primair gericht op het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van de juridische control. De Rekenkamer hecht eraan te benadrukken dat dit onderzoek een beoordelingskader hanteert dat rekening houdt met de mogelijkheden en beperkingen van een gemeente met een omvang van 17.000 inwoners (na herindeling met Bennebroek circa 22.000 inwoners). Hiermee beoogt de Rekenkamer aanbevelingen te doen waarmee de gemeente Bloemendaal – daar waar nodig – concrete, praktische en snel realiseerbare verbeteringen in de juridische control kan aanbrengen.

1.2 Vraagstelling

De volgende probleemstelling staat centraal in dit onderzoek:

Is de juridische controlfunctie ter zake van primaire besluitvorming binnen de gemeentelijke organisatie van Bloemendaal adequaat en doelmatig georganiseerd en wordt deze functie naar behoren uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?

Deze probleemstelling laat zich vertalen in twee onderzoeksvragen:

1. Is de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal doelmatig georganiseerd?
2. Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?

Ter beantwoording van deze twee onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer de navolgende subvragen geformuleerd:

- Kent de gemeentelijke organisatie een systeem van juridische control en, zo ja, hoe is dit systeem georganiseerd?
- Wie is verantwoordelijk voor de juridische controlfunctie?
- Welke normen worden gehanteerd binnen het kader van het primaire besluitvormingsproces, waaraan besluiten worden getoetst?
- Hoe wordt binnen het primaire besluitvormingsproces gewaarborgd dat besluiten bevoegd worden genomen?
- Op welke wijze wordt gewaarborgd dat binnen het primaire besluitvormingsproces besluiten voldoen aan geldende geschreven en ongeschreven regels, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
- In hoeverre wordt ingespeeld op veranderingen in regelgeving, onder meer op het terrein van het Europese recht?
- In hoeverre wordt de juridische kennis van medewerkers bewaakt en gestimuleerd?
- Op welke wijze wordt er een relatie gelegd tussen primaire besluitvorming en de uiteindelijke uitvoering en handhaving van besluiten?
- Wat is gezien de omvang en budgettaire mogelijkheden van een gemeente met de omvang van Bloemendaal een doelmatige invulling van de personele bezetting van de juridische controlfunctie?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Vanwege de behoefte van de Rekenkamer aan specifieke deskundigheid op het terrein van juridische control heeft zij zich bij de uitvoering van het onderzoek laten ondersteunen door Berenschot.

In de eerste fase van het onderzoek is een analysekader opgesteld met daarin een uitwerking van de onderzoeksvragen. Vervolgens zijn documenten van de gemeente opgevraagd en bestudeerd. Op 13 maart is een verkennend telefonisch gesprek gevoerd met de juridische controller om een eerste inzicht te verkrijgen van de gemeentelijke ambtelijke organisatie-inrichting.

De tweede fase bestond uit het voeren van interviews en gesprekken. Hiertoe is allereerst een gestructureerde vragenlijst opgesteld. De interviews zijn gevoerd met medewerkers en afdelingshoofden van de gemeente Bloemendaal en de adjunct-gemeentesecretaris. Bij de interviews waren telkens 1 of 2 leden van de Rekenkamer en 2 of meer medewerkers van Berenschot aanwezig. Tevens is een gesprek gevoerd met twee leden van de onafhankelijke Commissie bezwaar- en beroepschriften. Deze interviews hebben plaatsgevonden op 25 en 27 maart. Op 18 april is een interview gevoerd met de gemeentesecretaris om de voorlopige bevindingen te presenteren en zijn reactie daarop te vernemen. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die voor commentaar en correctie aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Deze verslagen vormen achtergrondinformatie voor dit onderzoek. Omwille van de vertrouwelijkheid van de inhoud van deze gesprekken zijn deze verslagen niet als bijlagen opgenomen bij dit rapport.

In de derde fase van het onderzoek is op basis van de documentenstudie en de interviews een concept onderzoeksrapport opgesteld. Het feitenrelaas in het onderzoeksrapport is ter verificatie op de juistheid van de gegevens voorgelegd aan de geïnterviewde personen¹. Na ontvangst van het gemeentelijke commentaar op het feitenrelaas heeft de Rekenkamer het rapport op 11 juni vastgesteld. Het onderzoeksrapport is voor een bestuurlijke reactie eind augustus voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Deze reactie is met een naschrift van de Rekenkamer aan het onderzoeksrapport toegevoegd.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat het normenkader dat is gehanteerd in dit onderzoek naar de juridische controlfunctie. Het geeft een definitie van het begrip juridische control en schetst de randvoorwaarden waaraan de functie dient te voldoen. Hoofdstuk 3 beschrijft de feitelijke gemeentelijke organisatie in het algemeen en brengt de organisatie van de juridische functie in het bijzonder in beeld. Daarbij wordt ook een doorkijkje gemaakt naar de toekomstige gemeentelijke organisatie, gelet op de aanstaande fusie tussen de gemeenten Bennebroek en Bloemendaal. Hoofdstuk 4 geeft de beoordeling van de feitelijke gemeentelijke organisatie en sluit af met conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 5 wordt de bestuurlijke reactie op dit rapport ingevoegd. De Rekenkamer Bloemendaal sluit dit rapport in hoofdstuk 6 af met een naschrift.

¹ Voor een overzicht van de geïnterviewden verwijzen wij u naar bijlage 1.

2. Normenkader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat het kader voor onderzoek naar de juridische controlfunctie in de gemeente Bloemendaal. Paragraaf 2 geeft een definitie van het begrip juridische control. Paragraaf 3 beschrijft een aantal randvoorwaarden ter realisering van juridische control. In paragraaf 4 komt het onderscheid tussen een formeel en een materieel systeem voor juridische control aan bod. Paragraaf 5 geeft aan hoe om te gaan met juridische risico's, of juridische problemen een indicatie zijn voor de kwaliteit van de juridische control en of de omvang van de organisatie van invloed is op de vormgeving van het systeem voor juridische control.

2.2 Definitie van juridische control

De gemeente en haar bestuursorganen (hierna: de gemeente) zijn onderworpen aan het recht en *moeten* altijd het geldende recht toepassen. Dit impliceert dat de gemeente bevoegdlijk moet handelen en dat gemeentelijke (rechts)handelingen telkens in overeenstemming moeten zijn met geldende geschreven en ongeschreven regels. Verschillende mechanismen dragen eraan bij dat de gemeente zich ook daadwerkelijk aan de regels houdt. Zo controleert de raad het college van B&W. Een ander controlemechanisme is het stelsel van rechtsbescherming (bezwaarschriftprocedure en de gang naar de rechter). Weer een ander mechanisme betreft het interne controlesysteem van de organisatie, waarvan het systeem van *juridische control* een onderdeel is.

Control

Control is een begrip uit de organisatieleer en houdt veelal verband met planning: 'planning en control'. Control is erop gericht om te garanderen dat werkprocessen verlopen via de daarvoor geldende kaders. Control bestaat uit toetsing en advisering en leidt zonedig tot (bij)sturing van de processen. Om control te kunnen verwezenlijken wordt veelal een controlfunctie vormgegeven. Vertrekpunt voor de ontwikkeling van de controlfunctie vormen de normen, beleidsvoornemens en afspraken, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in wetten, beleidsplannen, programma's en periodieke organisatieplannen. De uitoefening van de controlfunctie kan leiden tot bijstelling van werkprocessen en aanpassing en heroverweging van geformuleerd beleid. De controlfunctie maakt deel uit van een integraal kwaliteitszorgsysteem dat is gericht op het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en rechtmatige optreden van de organisatie.

Juridische control

Juridische control is een bijzondere soort van control. De juridische controlfunctie is:

De functie die zorg draagt voor de kwaliteitsbeheersing van juridische aspecten van te leveren producten en diensten.²

² S.C. Peij en B.G. Westerink, Juridische controlling, een organisatorische handleiding, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1997, p. 5.

Juridische control is 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. Dit impliceert dat juridische control meer omvat dan alleen de functie van de *juridische controller*. Naast de functie van juridische controller zijn er in de organisatie veelal verschillende functionarissen die binnen specifieke werkprocessen als taak hebben de rechtmatige implementatie en uitvoering van wet- en regelgeving alsmede het voorkomen van vermijdbare en beheersen van onvermijdbare juridische risico's.

Iedere gemeente dient te beschikken over een kwaliteitszorgsysteem, dat is gericht op het waarborgen van het doelmatige, doeltreffende en rechtmatige optreden van de gemeente en haar medewerkers.

Juridische control maakt deel uit van een integraal kwaliteitszorgsysteem.

Juridische 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 Organisationele randvoorwaarden ter realisatie van juridische control

Voor organisaties die regelmatig aan het rechtsverkeer deelnemen, zoals de gemeente, geldt dat sprake is van een organisatie die beschikt over:

1. Een structurele, kenbare en zelfstandige positionering van de juridische functie(s) in de werkprocessen
2. Een logische taak- en functieverdeling en een beschrijving van de werkprocessen
3. Adequaate juridisch geschoolde functionarissen die belast zijn met de uitvoering van de juridische functies
4. Een kennissysteem dat ervoor zorgt dat in de werkprocessen wordt beschikt over actuele juridische kennis en ervaring
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.

Dat de juridische controlfunctie *structureel in de organisatie* aanwezig moet zijn 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 taak heeft in de werkprocessen van de organisatie bekend moet zijn en bekend moet kunnen zijn met de juridische controlfunctie en met de producten daarvan. Dit laatste impliceert ook dat ervoor wordt gezorgd dat het product van de juridische controlfunctie zo veel mogelijk wordt gedocumenteerd en gearchiveerd. De juridische controlfunctie dient bovendien een *zelfstandig element* te zijn van de werkprocessen van de gemeente. Dit betekent dat de werkprocessen en de positie van de juridische controlfunctie ten opzichte van 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 echter niet zo ver dat de juridische 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 genomen van het oordeel van de juridische functionarissen voordat het de beslissing neemt.

Belangrijke elementen van controlfunctie

De juridische controlfunctie bestaat uit verschillende elementen. Een eerste element is dat binnen de concrete werkprocessen 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, terwijl men er ook voor kan kiezen om de verschillende juridische taken en verantwoordelijkheden in de werkprocessen van verschillende beleidsafdelingen te beleggen via de inzet van juridische medewerkers van een afdeling juridische zaken of van een stafafdeling. Een ander element is dat het van belang is een verantwoordelijkheid neer te leggen voor het totale functioneren van het juridische controlsysteem (de eigenlijke juridische controller). Het ligt daarbij voor de hand de eindverantwoordelijkheid voor juridische control op een *onafhankelijke* positie in de organisatie te beleggen, met directe rapportage aan de gemeentesecretaris / algemeen directeur.

Gemeenten kunnen aldus verschillende keuzes maken bij het opzetten van een systeem van juridische control. De keuze hangt hierbij mede af van de omvang van de gemeente en, niet in de laatste plaats, van de visie die de gemeente op (juridische) controlling nahoudt. De gemeente dient zich – mede in het licht van opgedane ervaringen met juridische risico's en de inschatting van de kans dat zulke risico's zich kunnen voordoen – de vraag te stellen wat voor controlsysteem zij doelmatig en effectief acht. De wijze waarop de gemeente de eigen organisatie heeft ingedeeld en de mate waarin de organisatieonderdelen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de juridische kwaliteit van hun producten is daarbij van direct belang. In een organisatie waarin de organisatieonderdelen zelf verantwoordelijk zijn voor de (juridische) kwaliteit (integraal management) heeft de juridische controller een andere – veelal beperktere – taak dan in een organisatie waarin de organisatieonderdelen voor wat betreft de juridische ondersteuning in het

primaire proces telkens een beroep moeten doen op juridische ondersteuning vanuit een stafbureau of afdeling juridische zaken.

Functionarissen controlfunctie

De juridische functie wordt als regel 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:

1. 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, theoretische en actuele 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.
2. Het zal in de tweede plaats 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.
3. Het kan tenslotte 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 specifieke (bijscholings) cursussen 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. De functie van juridische controller wordt binnen de eigen organisatie belegd en wordt in beginsel altijd bekleed door een functionaris met een juridische academische opleiding.

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) in de diverse werkprocessen. 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.

Een organisatie die beschikt over een systeem waarin zij de reacties van externe partijen op haar handelen registreert, evalueert en deze informatie gebruikt om het handelen te verbeteren is een lerende organisatie. Ook op het punt van de juridische control kan een organisatie een lerende

organisatie zijn. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de organisatie de uitkomsten van bezwaar- en beroepsprocedures en van klachten bij de ombudsman gebruikt om het eigen handelen te verbeteren. Dat geldt ook voor het bespreken van ervaringen, fouten en successen van andere vergelijkbare organisaties (benchmarks, intervisie etc.).

2.4 Formeel en materieel systeem voor juridische control

De juridische control maakt deel uit van het systeem van de werkprocessen van de gemeentelijke organisatie. De juridische control dient – net zoals de werkprocessen – te zijn beschreven en vastgelegd in daartoe bestemde nota's en regelingen. De vaststelling daarvan geschiedt in beginsel door het politiek verantwoordelijke bestuur. Het op deze wijze vastgelegde systeem is het formele systeem voor juridische control. Het systeem voor juridische control zoals dat in de praktijk functioneert is het materiële systeem voor juridische control. Idealiter komt het materiële systeem voor juridische control overeen met het formele systeem. De praktijk is overigens regelmatig anders. In het meest extreme geval komt het voor dat er wel een formeel systeem voor juridische control is, maar dat dit in de praktijk in het geheel niet functioneert. Andersom komt het ook voor dat er geen formeel systeem voor juridische control is, maar dat er wel een materieel systeem voor juridische control is. In dat geval zijn er binnen de organisatie in de praktijk gewoonten en werkwijzen die ervoor zorgen dat de werkprocessen voldoen aan de juridische randvoorwaarden.

2.5 Kwaliteit van het handelen van de gemeente

De plicht voor de gemeente om zich bij al haar handelen aan het recht te houden noopt 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 juridische risico's geheel te voorkomen. In zoverre zijn er vermijdbare 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.

Van een gemeente mag worden verwacht dat deze een inschatting maakt van de potentiële juridische risico's, van de ernst daarvan en 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. Daarom dient de organisatie over voldoende juridische deskundigheid te beschikken en dient de organisatie zo te zijn georganiseerd dat er vanuit die deskundigheid ook voldoende zicht is op de werkprocessen. Uit een oogpunt van efficiency dient de organisatie natuurlijk een afweging te maken tussen de inspanningen om juridische risico's te voorkomen en de ernst daarvan enerzijds en de kosten die daarmee zijn gemoeid anderzijds.

Bij de ernst van de juridische risico's spelen verschillende criteria een rol:

1. Een eerste criterium betreft de vraag of de gevolgen van de juridische fout te herstellen zijn (bijvoorbeeld door het nemen van een nieuwe juiste beslissing).
2. Een tweede criterium is de vraag of het een risico betreft waarbij de gezondheid of zelfs het leven van burgers direct in het geding is (denk aan de handhaving van de openbare orde, de hulp aan psychiatrische patiënten, brandveiligheid).

3. Een derde criterium betreft de vraag naar de financiële gevolgen van het juridisch risico. Zo kunnen fouten in de verlening van vergunningen aan ondernemingen tot aanzienlijke kosten leiden. Hetzelfde geldt voor fouten in de toepassing van het Europese recht (staatssteun, mededinging, aanbesteding).
4. Een vierde criterium is dat een juridische fout, ook als deze tot weinig materiële schade leidt, aanzienlijke 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.

Schaal van de gemeente

De vormgeving van het systeem voor juridische control wordt altijd beperkt door de schaal van de gemeente. Naarmate de gemeente groter is zal er meer ruimte zijn voor functiespecialisatie, ook binnen de juridische functie. Bovendien is er in grotere gemeenten in de regel meer financiële ruimte om specialisten hoger in te schalen. In zo'n situatie is het gemakkelijker om binnen afdelingen eigen juridisch specialisten aan te nemen, om een aparte afdeling juridische zaken in te stellen en om de functie van de juridische controller te beperken tot het eigenlijke controlwerk.

Het huidige personeelstekort op de arbeidsmarkt maakt het voor met name kleinere gemeenten met beperkte budgetten niet eenvoudig om geschikt personeel aan te trekken. Dit neemt niet weg dat kleinere gemeenten zich even zo goed als grote gemeenten aan het recht moeten houden en aan dezelfde juridische kwaliteitseisen moeten kunnen voldoen. Dit stelt met name kleine gemeenten voor een complexe opgave. Kern van deze opgave is om gegeven de juridische taken keuzes te maken:

- moeten de juridische deskundigen zijn aangesteld binnen de beleidsafdelingen, binnen een afdeling juridische zaken of in beiden?
- moeten de juridisch specialisten worden aangesteld in dienst van de gemeente omwille van de bestendiging van de kennisopbouw en kennisbehoud of moet voor sommige specialismen worden gekozen voor de inhuur van externe specialisten (ad interim, huisadvocaat)?
- is het voor het kunnen aanstellen van bepaalde specialisten in de eigen organisatie van belang om een extra functiewaardering te kunnen bieden (extra functieschaal, toeslag)?
- moet de gemeente bepaalde in juridische zin kwetsbare werkprocessen zelfstandig blijven doen of in samenwerking met andere gemeenten (gemeenschappelijke regeling)?

3. Feitenrelaas

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat in de eerste plaats een beschrijving van de feitelijke ambtelijke organisatie van de gemeente Bloemendaal. Het bevat in de tweede plaats een beschrijving van de wijze waarop de juridische controlfunctie binnen de gemeente Bloemendaal is georganiseerd en hoe de overige juridische functies binnen de gemeente zijn georganiseerd. Tenslotte besteedt dit hoofdstuk aandacht aan enkele indicatoren voor de kwaliteit van de juridische control.

3.2 Organisatie

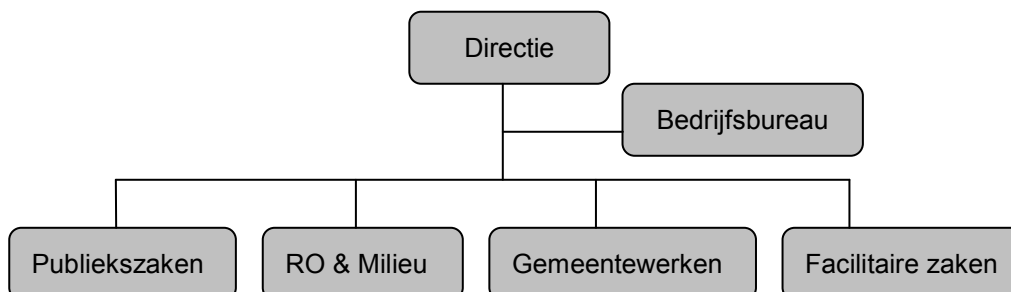
Formele structuur organisatie

In 2003 heeft een evaluatie van de in 1999 uitgevoerde reorganisatie plaatsgevonden³. Samengevat is het functioneren van de bestuursdienst van Bloemendaal in de evaluatie als volgt getypeerd:

1. Het leidinggeven aan de organisatie is (teveel) versnipperd, hetgeen leidt tot inefficiënt en meerduidig leiderschap;
2. De samenwerking tussen sectoren en projectmatig werken kan verbeterd worden;
3. Het functioneren van het managementteam voldoet niet aan de verwachtingen;
4. Een incorrecte samenwerking tussen bestuur en bestuursdienst leidt tot irritaties, improductiviteit en inefficiëntie;
5. Er is onvoldoende capaciteit voor bedrijfsvoeringvraagstukken.

Met inachtneming van de evaluatie heeft het managementteam van de gemeente Bloemendaal ingestemd met een wijziging van het sectorenmodel naar een directiemodel in 2006. Voor dit bestuurs- en managementconcept is het onderstaande directiemodel uitgewerkt:

Figuur 1: Concept Directiemodel



³ Evaluatie reorganisatie bestuursdienst gemeente Bloemendaal, MT Bloemendaal, 12 mei 2004.

Als gevolg van het besluit tot reorganisatie van de bestuursdienst in 2006 is een nieuw Organisatiebesluit tot stand gekomen. Het Organisatiebesluit bestuursdienst gemeente Bloemendaal 2006 gaat uit van de organisatiestructuur zoals beschreven in figuur 1. Een uitzondering hierop is de afdelingen Belastingen. In het bovenstaande model is de afdeling Belastingen niet afgebeeld als zelfstandige lijnafdeling, terwijl deze afdeling er volgens het Organisatiebesluit er in werkelijkheid wel deel van uitmaakt.

In het Organisatiebesluit is de volgende organisatiefilosofie opgenomen:

De uitgangspunten voor de bedrijfsvoering van de bestuursdienst zijn: collegiaal bestuur, integraal beleid, bestuur op hoofdlijnen, integratie van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, integrale verantwoordelijkheid voor de te leveren prestaties, een doelmatige en doeltreffende verdeling van taken en bevoegdheden van de bestuursdienst.

Op grond van het Organisatiebesluit bestaat de directie uit een persoon, te weten de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is algemeen directeur.

De directie staat aan het hoofd van de afdelingen, aldus het Organisatiebesluit. Samen met de afdelingshoofden vormt de directie blijkens het Organisatiebesluit het managementteam. Daarnaast is een Bedrijfsbureau als staffunctie opgenomen. Directie en Bedrijfsbureau richten zich primair op de randvoorwaarden om tot een verbeterd functioneren van de bestuursdienst te komen. De directie is onder andere verantwoordelijk voor het coördineren en bewaken van een rechtmatige, doelmatige, doeltreffende en eenduidige - integrale - beleidsontwikkeling en -uitvoering door afdelingen. Tevens is de directie verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg voor de bedrijfsvoering van afdelingen. Daarbij stelt de directie de kaders voor de bedrijfsvoering van afdelingen, voor de planning- en controlcyclus en stelt de afdelings- en projectplannen vast.

Binnen de gemeente Bloemendaal wordt gewerkt met het principe van integraal management. Dit wil zeggen dat de afdelingshoofden verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering van hun afdelingen, binnen de door de directie vastgestelde kaders. Daarnaast dragen de afdelingshoofden de integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en kwantiteit van de af te leveren producten (integraal management). Voor zover een afdeling het leveren van producten niet doelmatig en doeltreffend binnen de structuur van de bestuursdienst kan leveren, is het afdelingshoofd verantwoordelijk voor projectmatig werken⁴.

Materiële structuur organisatie

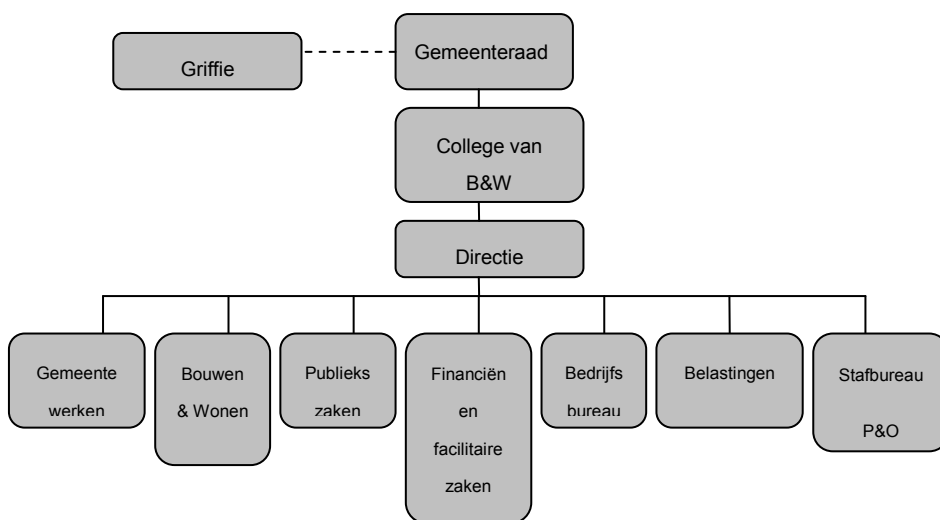
Op de website⁵ van de gemeente staat beschreven dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Bloemendaal op dit moment is ingericht volgens onderstaand organogram.

⁴ Zie Organisatiebesluit bestuursdienst gemeente Bloemendaal 2006.

⁵ Volgens de website van de gemeente Bloemendaal op 23 april 2008.

Voor deze organisatiestructuur is geen Organisatiebesluit of enig ander besluit aangetroffen waaruit blijkt dat onderstaand model officieel in gebruik genomen is en welke uitgangspunten hierbij horen. Uit verschillende interviews is evenwel gebleken dat de ambtelijke organisatie daadwerkelijk werkt conform onderstaand organogram.

Figuur 2: Organogram gemeente Bloemendaal mei 2007



Fusie

De op handen zijnde fusie van de gemeente Bloemendaal met Bennebroek heeft (vanzelfsprekend) consequenties voor de huidige organisatie-inrichting in het algemeen en de inrichting van de juridische control in het bijzonder. Paragraaf 3.6 besteedt kort aandacht aan de fusie.

3.3 De Juridische controlfunctie binnen de gemeente Bloemendaal

De juridische controlfunctie is binnen de gemeente Bloemendaal ondergebracht bij de afdeling Bedrijfsbureau. Het Bedrijfsbureau bestaat uit twee onderdelen, te weten het secretariaat en de groep controllers. De groep controllers bestaat uit een juridische controller, een kwaliteitscontroller, een bedrijfscontroller en een ICT regisseur.

In deze paragraaf gaan wij eerst in op de inrichting en de taak van de afdeling Bedrijfsbureau omdat de juridische controller hier deel van uitmaakt. Vervolgens gaan wij in op de werkzaamheden van de juridische controller in het bijzonder.

Bedrijfsbureau

Het Bedrijfsbureau heeft als taak het gevraagd en ongevraagd geven van advies aan college, directie, afdelingshoofden en medewerkers over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van producten⁶. Daarnaast dient het Bedrijfsbureau de directie te ondersteunen bij de uitoefening van haar toegewezen taken.

Het Bedrijfsbureau is in het bijzonder verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente. Begin 2008 maakte het Bedrijfsbureau door middel van een plan van aanpak in samenwerking met de gemeente Bennebroek een begin met het opzetten van systematische juridische kwaliteitszorg. Tevens coördineert het Bedrijfsbureau de behandeling van beroep- en bezwaarschriften. Mede door de in 2007 beschikbaar gestelde administratieve ondersteuning is de doelstelling om minimaal 80% van de bezwaarschriften binnen de gestelde termijn af te ronden. Tot slot voert de afdeling algemene juridische werkzaamheden uit en is er tijd geraamd voor algemene juridische advisering aan bestuur en ambtelijke organisatie.

Bij het Bedrijfsbureau houden zowel de juridische controller als de kwaliteitscontroller zich bezig met juridische kwaliteitszorg. Tussen hen bestaat geen hiërarchische verhouding. De kwaliteitscontroller is verantwoordelijk voor het toetsen van alle bestuurlijke besluiten op rechtmatigheid en bevoegdheid. Uit interviews is gebleken dat deze wijze van inrichting van controlfuncties tot onduidelijkheid kan leiden, onder meer omdat binnen de organisatie geen eenduidig beeld bestaat over de verhouding tussen juridische control en kwaliteitscontrol. Aangezien er een zekere mate van overlap tussen de functies van juridische control en kwaliteitscontrol is, is het tegelijk ook mogelijk dat deze functionarissen elkaar aanvullen en onderling vervangen bij het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden.

Formatie Bedrijfsbureau

De formatie van het Bedrijfsbureau is 7,04 fte. De bezetting (stand 1 januari 2008) is 6,28 fte. In onderstaande figuur hebben wij de formatie gespecificeerd. Door werkzaamheden in het kader van de fusie en openstaande vacatures wordt de bezetting van het Bedrijfsbureau qua capaciteit als krap ervaren.

⁶ (Concept)afdelingsplan 2008 Bedrijfsbureau gemeente Bloemendaal.

Figuur 3: Formatie Bedrijfsbureau

Functie	Formatie	Bezetting (1 fte = 36 uur)
Hoofd	0,5	0,44***
Juridische controller	1,5	1,0*
Kwaliteitscontroller	1,0	1,0
Bedrijfscontroller	0,8	0,6***
ICT-regisseur	0,8	0,22
Secretariaat	<u>2,44</u>	<u>2,44</u>
Totaal	7,04	6,28**

*) 0,5 fte is wegens langdurig ziekteverzuim niet meegenomen

**) De bezettingsgraad is 89%

***) 16,5% wordt door tijdelijk personeel ingevuld

De groep controllers voert wekelijks werkoverleg op donderdagochtend. Vaste agendapunten zijn terugkoppeling uit het MO. Het afdelingshoofd bereidt en zit het overleg voor. Notulen worden niet bijgehouden, leden noteren individueel afspraken die hen betreffen.

Het is onduidelijk wie van de controllers eindverantwoordelijk is voor de controlling als geheel en de juridische control in het bijzonder. De juridische controller ziet zichzelf als eindverantwoordelijke voor de juridische control. Opmerkelijk is dat in de functiefamilie enkel de taakomschrijvingen zijn beschreven, maar dat geen verantwoordelijkheden zijn benoemd.

De Juridische controlfunctie op basis van het Organisatiebesluit

Het Organisatiebesluit is het vertrekpunt voor de juridische control. De beschrijving van het systeem van juridische control is vastgelegd in het Organisatiebesluit bestuursdienst gemeente Bloemendaal 2006. In dit besluit onderscheidt de bestuursdienst een vijftal functies voor controlling. Eén daarvan is de juridische controlling. Artikel 40 Organisatiebesluit geeft een omschrijving van de taken waarvoor de juridische controlling zorg draagt:

- a. het verrichten van onderzoek naar de juridische doelmatigheid en doeltreffendheid van prestaties en de daaraan verbonden werkprocessen;*
- b. het gevraagd en ongevraagd toetsen van voorstellen van de gemeente op juridische rechtmatigheid;*
- c. het gevraagd en ongevraagd geven van juridisch advies;*

d. het ontwikkelen van kaders voor het beheersen van de juridische doelmatigheid en doeltreffendheid van producten;

e. het voorbereiden en uitvoeren van besluiten tot verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van regelgeving;

f. het voorbereiden en uitvoeren van besluiten tot toekenning van bevoegdheid aan medewerkers door middel van mandaat, attributie en autorisaties tot geautomatiseerde systemen.

Volgens het organogram is het Bedrijfsbureau een lijnafdeling naast de overige afdelingen (zie figuur 2). In de praktijk voert het Bedrijfsbureau naast een aantal lijntaken (als onderdeel van het primaire proces) evenwel ook werkzaamheden uit die het kenmerk van stafwerkzaamheden hebben (als ondersteunend aan dat proces of sturend, structurerend of controlerend van aard). Voor deze structuurwijziging zijn geen grondslagen aangetroffen en het is onduidelijk waarom de organisatie uiteindelijk anders is ingericht dan conform het Organisatiebesluit 2006.

De Juridische controlfunctie op basis van het Functieboek

In het functieboek⁷ van de gemeente Bloemendaal staat in de functiefamilie van de controller een aantal taken die in het takenpakket van de juridische controller vallen. De juridische controller is op basis van het functieboek verantwoordelijk voor de volgende zaken:

- Het volgen van beleids-, bedrijfsmatige en bestuurlijke ontwikkelingen op het gebied van p&c en/of juridische zaken,
- Het controleren en beoordelen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de voortgang van procedures,
- Het verrichten van het secretariaat van de Commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften.

De juridische controlfunctie in de praktijk

Vanaf mei 2006 tot begin 2007 heeft de toenmalig juridische controller voor 0,5 fte de functie van afdelingshoofd Bedrijfsbureau bekleed. Daarvoor was hij fulltime juridische controller. Sinds medio 2007 wordt de functie van afdelingshoofd voor 2,5 dag per week vervuld door externe inhuur; de functie van de huidige juridische controller is inmiddels intern ingevuld. Voor juridische control is 1,5 fte beschikbaar; 0,5 f.t.e. is op dit moment niet ingevuld.

De bezetting van het Bedrijfsbureau is in 2007 beperkt geweest. De groep controllers kent nu nog twee vacatures op een groep van 5, waaronder die van het afdelingshoofd. Hierdoor en doordat vier van de zeven aanwezige vaste medewerkers korter dan een jaar bij de gemeente werken, wordt de bezetting kwetsbaar geacht. De Bloemendaal-specifieke kennis van het functioneren van de gemeente is maar bij weinig mensen aanwezig volgens het concept afdelingsplan Bedrijfsbureau.

⁷ Functieboek gemeente Bloemendaal 2007

De werkzaamheden van de juridische controller hebben het afgelopen jaar door omstandigheden voor circa 60% bestaan uit het wegwerken van opgelopen achterstanden op het gebied van bezwaar- en beroepschriftprocedures. De overige 40% heeft de juridische controller besteed aan onder meer de strategische grond aan- en verkopen, hij was projectleider Wet op de Openlucht recreatie, etc. De juridische controller heeft aangegeven dat de achterstand bij de bezwaar- en beroepschriften nu is weggewerkt zodat hij zich kan gaan richten op andere werkzaamheden. Te denken valt dan aan het uitvoeren van een Legal Audit, het inrichten van een contractenbank, de scholing van ambtenaren verder borgen met een meer kritische blik (daar is ruim voldoende budget voor), scherpere procedure op doorlooptijden van de bezwaarschriften (mede gelet op de aanstaande Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen) en het opstellen van een protocol over de te volgen instructies omdat daar meer gebruik gemaakt van moet worden.

De consulentfunctie van de juridische controller is vooral vraaggericht. De Rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat sprake is van een proactieve invulling van de consulentfunctie anders dan het periodiek bijhouden van actualiteiten op het gebied van wet- en regelgeving en het analyseren waar in de organisatie behoefte bestaat aan juridische scholing. Een verklaring hiervoor is dat de omvang van het takenpakket van de juridische controller (met name het secretariaat van de Commissie voor de bezwaarschriften) een dergelijke invulling tot op heden niet toeliet.

Werkprocessen

Uit de documentstudie en de interviews blijkt dat de gemeente Bloemendaal de werkprocessen binnen de organisatie in veel gevallen niet of slechts in beperkte mate heeft beschreven. Op intranet heeft de gemeente onder meer het proces beschreven met betrekking tot het storten van afval. Voor onder meer vergunningen met betrekking tot parkeren, visserij, uitwegvergunningen en kapvergunningen zijn werkprocessen beschreven. Verantwoordelijkheden, mogelijke risico's en aangrijpingspunten voor de inzet van de juridische functies zijn hierin niet opgenomen. Voor het verlenen van subsidies is binnen de gemeente Bloemendaal een aantal checklists opgesteld. De gemeente Bloemendaal heeft daarnaast op het intranet informatie over procedures als inkoopvoorwaarden, routing van B&W-stukken, raadsvoorstellen en directiestukken en de openbaarheid van stukken (WOB). Ten slotte bevat intranet onder meer informatie over het opstellen van verordeningen en voorwaarden voor gedoogbeleid.

De Rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat er sprake is van regelmatige evaluatie van de werkprocessen en van de juridische kwaliteit van de producten van de werkprocessen in het bijzonder.

3.4 Organisatie van de juridische functie

Binnen de gemeente Bloemendaal zijn medewerkers met een juridische functie bij verschillende afdelingen werkzaam. Zie voor een overzicht van de inrichting van de juridische functie per afdeling bijlage 5 bij dit rapport. Hierna gaan wij in op de bijzonderheden van de organisatie van de juridische functie binnen de verschillende gemeentelijke afdelingen. Aangezien het Bedrijfsbureau in de vorige paragraaf al aan de orde is gekomen, blijft deze afdeling hier buiten beschouwing.

Algemene organisatie

Per organisatieonderdeel is het afdelingshoofd integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de producten die de afdeling aflevert, dus ook voor de juridische kwaliteit.⁸ Afdelingen worden geacht personeel te hebben dat het afdelingshoofd in staat stelt deze verantwoordelijkheid waar te maken. Binnen de afdelingen werken geen medewerkers die in een specifieke juridische functie zijn aangesteld; medewerkers die juridische taken vervullen zijn aangesteld als beleidsmedewerker.

Uit interviews is naar voren gekomen dat beleidsoverwegingen meestal de doorslag geven bij het vaststellen van bestuurlijke prioriteiten. Het bestuur geeft vaak prioriteit aan het bereiken van resultaten boven de juridische kwaliteit. Uit interviews is gebleken dat bij deze bestuurlijke afweging overigens vaak wel een risico-inschatting plaatsvindt.

In het verleden vond periodiek juridisch werkoverleg plaats tussen de juristen van alle afdelingen, inclusief de juridische controller. Tijdens dit overleg werd ingegaan op ontwikkelingen en werd kennis uitgewisseld. Dit overleg heeft door de ontstane werkdruk en de onderbezetting inmiddels geruime tijd niet meer plaatsgevonden.

Uit interviews is gebleken dat juridische aandachtspunten/fouten niet centraal geregistreerd worden, omdat men geneigd lijkt te zijn deze als geïsoleerde incidenten te beschouwen. Vanuit de organisatie wordt het vooralsnog weinig zinvol geacht om van juridische aandachtspunten/fouten verslagen op te stellen.

Een specifieke wijze waarop de organisatie geattendeerd kan worden op juridische aandachtspunten/fouten verloopt via de bezwaarschriften. De indruk bestaat dat een advies van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften primair wordt beschouwd als een advies in de desbetreffende zaak. De organisatie lijkt niet het inzicht te hebben dat de adviezen van de Commissie ook voor andere – min of meer – vergelijkbare zaken bruikbaar kunnen zijn.

De ambtelijke leiding en de juridische controller zijn zich ervan bewust dat niet ieder juridisch advies door medewerkers uit de eigen organisatie kan worden geleverd. De keuze voor inhuur van extern advies dient te worden voorgelegd aan de juridische controller. De juridische controller coördineert de inschakeling van de gemeenteadvocaat. Afhankelijk van de aard van de zaak brengt de juridische controller de betrokken medewerker in contact met de gemeenteadvocaat. In bepaalde gevallen zal de juridische controller adviseren om de inschakeling van de gemeenteadvocaat aan het college voor te leggen⁹. Het al dan niet inschakelen van de huisadvocaat is aan een protocol onderworpen, dat op intranet voor alle medewerkers in te zien is.

⁸ Zie Organisatiebesluit bestuursdienst gemeente Bloemendaal 2006.

⁹ Handleiding procedure inschakelen gemeenteadvocaat, intranet gemeente Bloemendaal.

Uit de documenten en interviews is niet op te maken in welke mate medewerkers en hoofden van de verschillende afdelingen zich structureel bewust zijn van de gevallen waarin het raadzaam of zelfs noodzakelijk is om hulp van juridisch deskundigen in te roepen. Het besef van het risico dat hierin schuilt is onvoldoende aanwezig.

Specifieke noties ten aanzien van de verschillende afdelingen

In bijlage 5 hebben we ons ten aanzien van de juridische bezetting op de diverse afdelingen gebaseerd op de (concept)afdelingsplannen. Uit interviews is aanvullend hierop gebleken dat er op de afdeling Sociale Zaken het afgelopen jaar veel aandacht is besteed aan het op peil krijgen van de kennis van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast is er bij de afdeling Publiekszaken en Bouwen en Wonen onderbezetting van de juridische functie. Bij het team RO, één van de twee teams van de afdeling Bouwen en Wonen, zijn voor langere tijd twee externe juristen ingehuurd. Tenslotte geldt dat de afdeling Gemeentewerken in wat meer complexe privaatrechtelijke zaken formatief kan terugvallen op de ondersteuning vanuit het bedrijfsbureau. Hiervoor is in het verleden een volledige formatieplaats vanuit de afdeling Gemeentewerken aan het bedrijfsbureau overgedragen.

Functiefamilies en functiewaardering

Zoals eerder gezegd wordt de vormgeving van het systeem voor juridische control altijd beperkt door de schaal van de gemeente. Naarmate de gemeente groter is zal er meer ruimte zijn voor functiespecialisatie, ook binnen de juridische functie. Bovendien is er in grotere gemeenten in de regel meer financiële ruimte om specialisten hoger in te schalen. In zo'n situatie is het gemakkelijker om binnen afdelingen eigen juridisch specialisten aan te nemen.

Uit interviews blijkt dat de gemeente de keuze heeft gemaakt om schaal 11A te laten vervallen in de functiewaardering en is een hogere functiewaardering voor juristen niet mogelijk. Tegelijkertijd loopt de gemeente tegen het punt aan dat goede juristen niet aan te trekken zijn, waardoor de gemeente zich genoodzaakt ziet om externen in te huren. Hierdoor wordt de financiële ruimte aangetast. Uit de interviews maakt de Rekenkamer op dat het voor het kunnen aanstellen van bepaalde specialisten in de eigen organisatie van nut zou kunnen zijn om een extra functiewaardering te kunnen bieden. Enkele geïnterviewden gaven aan dat het laten terugkeren van schaal 11A een goede oplossing zou kunnen bieden, of dat er mogelijk gewerkt zou kunnen gaan worden met toelagen. De Benchmark uit 2007 geeft aan dat er 7,71 fte werkzaam is in schaal 11A binnen de gemeente Bloemendaal.¹⁰

3.5 Indicatoren voor de kwaliteit van de juridische control

De ontwikkeling van het aantal bewaarschriften, juridische procedures en andere juridische problemen kunnen een graadmeter zijn voor de kwaliteit van het functioneren van het juridische

¹⁰ Benchmark naar omvang ambtelijk apparaat 2007, Berenschot 2007. Het betreft hier een zogenoemde garantieschaal voor mensen die in schaal zijn teruggezet na de laatste reorganisatie (veelal coördinatoren). Nieuwe medewerkers worden niet in schaal 11A aangesteld.

controlsysteem. Hierna wordt eerst ingegaan op het aantal bezwaarschriften, daarna op enkele andere mogelijke indicatoren voor de kwaliteit van de juridische control.¹¹

3.5.1 Bezwaarschriften

De Commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften

Sinds 2001 heeft de gemeente Bloemendaal een onafhankelijke Commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften. In deze Commissie zitten geen raads- of collegeleden of ambtenaren van de gemeente.

Het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie is in de afgelopen jaren door verschillende personen vervuld. Eind 2002 t/m 2005 vervulde de toenmalige juridische controller de functie van secretaris; de kwaliteitscontroller was plaatsvervangend secretaris. Het is ons niet bekend wie de secretariaatsfunctie in 2006 heeft vervuld, aangezien er van het verslagjaar 2006 geen verslag is gemaakt. Sinds 2007 vervult de huidige juridische controller de functie van secretaris en is de functie van plaatsvervangend secretaris vacant.

Uit interviews is gebleken dat de Commissie zonder een vaste voorzitter werkt. Per zaak wisselt de samenstelling van de Commissie. Uit de interviews is ten slotte gebleken dat de Commissie niet plenair periodiek bijeen komt.

De Commissie is onafhankelijk. Daaronder verstaat zij dat zij zowel richting de burger als richting de behandelend ambtenaar onafhankelijk optreedt en geen positie inneemt. Dit uit zich ook in het feit dat de Commissie terughoudend is in het aanspreken van ambtenaren op hun lerend vermogen als het gaat om terugkerende fouten. De Commissie heeft geen inzicht in de vraag of de gegeven adviezen bij de afdeling of bij de betrokken medewerker terechtkomen en wat er vervolgens mee gedaan wordt.

Het concept jaarverslag voor 2007 van de Commissie is door de secretaris voorbereid, inclusief de aanbevelingen. Het concept jaarverslag stuurt de secretaris ter goedkeuring toe aan de Commissie.

¹¹ 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 juridische control irrelevant.

Aantal bezwaarschriften

In een tabel in bijlage 6 is voor de jaren 2003-2007 de ontwikkeling aangegeven van het aantal ingediende bezwaarschriften.

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 het bestuursorgaan om beleidsmatige redenen 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 een nieuw 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 is in de afgelopen jaren afgenomen terwijl het aantal behandelde zaken gelijk bleef.
- Het aantal ingediende bezwaarschriften dat gegrond is verklaard in het jaar 2005 is hoog in vergelijking met de voorgaande jaren. In de verslagen wordt hiervoor geen verklaring gegeven.
- De gemiddelde behandelingstijd van bezwaarschriften viel in de geanalyseerde jaren buiten de wettelijk toegestane termijn:

Behandelingstijd	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	22,5 week	20,7 week	14,8 week	13,6 week	9,6 week	onbekend	16,7 week

Gelet op de invoering van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen in 2009 is het streven om de gemiddelde behandelingstijd van bezwaarschriften binnen de wettelijk toegestane termijn te bevorderen.

Inhoudelijke oordelen Commissie

- Met betrekking tot de kwaliteit van de externe advisering constateert de Commissie dat de motivering van de medische adviezen van het CIZ een punt van zorg is. De adviezen van de Commissie voor Welstand en Monumenten kunnen de motivering van hun adviezen verbeteren. Vakafdelingen functioneren redelijk tot goed. (Deze opmerkingen keren terug in verslag 2001, 2002, 2004, 2005 en 2007). Bij Sociale Zaken wil nog wel eens wat mis gaan. In sommige gevallen laat de kennis van toepasselijke wet- en regelgeving te wensen over.
- In het verslag van het jaar 2002 wordt gesteld dat naast incidentele gebreken, ook een aantal structurele factoren het gebrek aan juridische kwaliteit bepaalt. Het betreft de beschikbaarheid en actualiteit van gemeentelijke regelgeving, de bevoegdheid van bestuursorganen en gemeentelijke functionarissen en de kwaliteit van de externe advisering. De Commissie heeft destijds vastgesteld dat de gemeente niet beschikt over een systematisch bijgehouden archief van geldende gemeentelijke regelgeving. Bij de behandeling van bezwaar- en beroepschriften bleek meer dan eens dat men niet de juiste voorschriften heeft gehanteerd. Daarnaast is een

aantal besluiten onbevoegd genomen. Tevens moeten kwaliteitseisen worden ontwikkeld om de behandelingsduur van bezwaarschriften te bekorten.

- Uit interviews is gebleken dat de kwaliteit van verweerschriften wisselend is. Het verloop van een zitting is afhankelijk van de mate van inhoudelijk sterke medewerkers die betrokken zijn. Verweerschriften en stukken zijn zelden in één keer compleet. Soms ontbreken er documenten die ook niet terug te vinden zijn.

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.

Juridische procedures

In de interviews is aangegeven dat er, ook gelet op de jurisprudentie, geen serieuze juridische incidenten hebben plaatsgevonden in Bloemendaal.

Uit een quick scan van de internetdatabank www.rechtspraak.nl over de periode 1 januari 2004 tot 31 december 2007 is gebleken dat de gemeente Bloemendaal of bestuursorganen van de gemeente Bloemendaal ten minste 14 keer partij waren bij een procedure voor de civiele rechter of de bestuursrechter.¹² In 5 van deze 14 geregistreerde gevallen werd de gemeente in het ongelijk gesteld; in 9 van de 14 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.

De juridische controller heeft ons aansluitend gemeld dat er op het moment van afronden van dit rapport zeven juridische procedures onderhanden zijn bij de gemeente advocaat. De onderhanden procedures zijn niet onderzocht op de vraag of sprake is van juridische tekortkomingen aan de zijde van de gemeente.

¹² De databank www.rechtspraak.nl bevat een groot van de gewezen vonnissen en uitspraken van Nederlandse rechters. De databank is echter niet volledig.

Lerend vermogen

Een andere indicatie voor de kwaliteit van de juridische controlfunctie is de mate van het lerend vermogen van de organisatie. Het gaat dan om de wijze waarop de gemeente borgt dat haar juridische kwaliteit permanent van een voldoende niveau blijft (opleidingen, terugkoppelingen, overleggen etc.).

In paragraaf 3.4 is reeds geconstateerd dat er geen periodiek juridisch (werk)overleg plaatsvindt. Ook is onduidelijk of adviezen van de Commissie bezwaar en beroep in de gemeentelijke organisatie structureel worden besproken buiten de context van de concrete bezwaarschriften waarop deze adviezen betrekking hebben. Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat verschillende juristen elkaar wel weten te vinden en dat er een zeker informeel circuit van uitwisseling van informatie is dat bijdraagt aan het leveren van de vereiste kwaliteit.

Uit interviews is tevens naar voren gekomen dat er in het verleden sprake is geweest van een juridisch kennishiaat bij een aantal ambtelijke medewerkers die zich bezig houden met juridische vraagstukken. De afdelingshoofden zijn hiervan op de hoogte en het afgelopen jaar is hier aandacht aan besteed. Het lerend vermogen van de ambtelijke organisatie blijft voor deze juridische medewerkers wel een aandachtspunt. Er is op zich zelf voldoende budget voor scholing, maar daar wordt onvoldoende gebruik van gemaakt. Ook in de functioneringsgesprekken is weinig aandacht voor het belang van het volgen van opleidingen voor de kwaliteit.

Ontwikkelingen in wet- en regelgeving, met name Europese regelgeving, worden zoveel mogelijk bijgehouden door de juridische controller. Uit interviews is gebleken dat de juridische controller kijkt waar in de organisatie behoefte aan scholing op het specifieke rechtsgebied bestaat. De gemeente Bloemendaal heeft geen specialistisch (extern) bureau aangesteld dat op specifieke gebieden van Europese regelgeving adviseert, met uitzondering van vraagstukken op het gebied van het aanbestedingsrecht. Er was hier ook op de andere Europese rechtsgebieden vroeger wel sprake van, maar daar is om financiële redenen een einde aan gekomen.

3.6 Fusie gemeente Bloemendaal met Bennebroek

Op 29 maart 2007 hebben de gemeenteraden van de gemeenten Bennebroek en Bloemendaal positief besloten over de fusie van beide gemeenten op 1 januari 2009. Voor de nieuwe gemeente is inmiddels een visie op de nieuwe organisatie op hoofdlijnen en de kerntaken van de juridische controlfunctie ontwikkeld. De Rekenkamer benadrukt dat zij geen oordeel velt over de organisatie-inrichting en de juridische controlfunctie binnen de nieuwe organisatie nu het hier nog slechts om plannen gaat en niet om een reeds functionerend systeem.

Visie op de nieuwe organisatie

In het memo "Bestuurs- en Managementconcept Bloemendaal-Nieuw!" d.d. 26 februari 2008 wordt de besturingsfilosofie van de nieuwe organisatie beschreven.

Het Bedrijfsbureau wordt ingericht als stafafdeling: dit biedt ondersteuning op de strategische functies. De adjunct directeur zal leiding gaan geven aan het stafbureau. Juridische Zaken/Controlling zal 2 fte gaan omvatten.

De juridische kerntaken van het Bedrijfsbureau zullen na de fusie bestaan uit het ondersteunen en adviseren van de directie bij de regie en sturing van de uitvoering van beleid. Het gaat hierbij om de volgende aandachtgebieden:

- Het bepalen van een gezamenlijke richting in het beleid, met systematische aandacht voor omgeving en het bevorderen van consistente uitvoering.
- Concerncontrolling; het Bedrijfsbureau is verantwoordelijk voor de regie op de planning en controlcyclus en de opstelling van de afzonderlijke documenten: kadernota, begroting, voortgangsrapportages en jaarverslag. De afdeling verzorgt de control op de bedrijfsvoering, formuleert daartoe de beleidskaders en levert een bijdrage aan het ontwikkelen en verbeteren van het beheers- en sturingsinstrumentarium.
- Strategische vraagstukken op het gebied van bedrijfsvoering en blijvende verbetering van kwaliteit en organisatie. Het betreft onder meer het juridisch taakgebied met focus op effectiviteit van de middelenfuncties en innovatie.

Het takenpakket van het Bedrijfsbureau is een afgeleide van de externe en interne opgaven in Bloemendaal. Dit takenpakket kan door de jaren veranderen en daarmee ook de kwantitatieve en kwalitatieve formatie. Voor de komende jaren zal forse investering nodig zijn en speelt het Bedrijfsbureau een stevige rol bij de ontwikkeling van de concerncontrol, informatie en automatisering en ontwikkeling van de organisatie.

Betrokkenheid medewerkers in de voorbereidende fase

Alle medewerkers van de gemeente, maar in het bijzonder de groep controllers zullen tijd (een halve dag per week) moeten ramen om een bijdrage in het fusieproces te leveren. In het kader daarvan voert het Bedrijfsbureau in 2008 het projectsecretariaat van de fusieprojectgroep. Voor deze specifieke taak is 1,5 dag per week beschikbaar. De fusiewerkzaamheden gaan – blijkens de interviews – ten koste van de normale werkzaamheden. Dit wordt door verschillende geïnterviewden als een knelpunt ervaren.

4. Beoordeling, conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Rekenkamer een beoordeling van de bevindingen als beschreven in hoofdstuk 3. Paragraaf 2 bevat een beoordeling van de juridische control. Vervolgens geeft paragraaf 3 een beoordeling van de indicaties voor tekortkomingen. Aan het slot van dit hoofdstuk worden in paragraaf 4 conclusies getrokken en in paragraaf 5 aanbevelingen gedaan voor de toekomst.

4.2 Beoordeling Juridische control

Organisationele aspecten ten aanzien van juridische control

De Rekenkamer heeft ten aanzien van de plaats van het Bedrijfsbureau en de functiebeschrijving van de juridische controller geconstateerd dat de visie van de gemeente op juridische controlling en de organisatiestructuur niet met elkaar overeenkomen. In het Organisatiebesluit is de afdeling Bedrijfsbureau een stafafdeling; in de praktijk (en volgens het organogram) is de afdeling een lijnafdeling die met name stafftaken uitvoert. Hierin schuilt het risico dat binnen de organisatie onduidelijkheid en onenigheid kan ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een dergelijk risico is onnodig en eenvoudig vermijdbaar.

De Rekenkamer constateert verder dat tussen het organisatiemodel en de visie op leidinggeven (integraal management) en de wijze waarop het functiehuis en het functieboek is ingericht spanning bestaat. Deze spanning bestaat er met name in dat betwijfeld moet worden of de huidige functiewaardering voor medewerkers binnen de verschillende afdelingen voldoende mogelijkheden biedt om voldoende medewerkers met de vereiste kwaliteit aan te trekken. Daarmee verkleint de gemeente de ruimte en de mogelijkheid om goede juristen aan te nemen. Hierin schuilt het risico dat de afdelingshoofden hun integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit niet kunnen waarmaken en dat de afhankelijkheid van de juridische controller in zijn rol als consulent toeneemt. Uiteindelijk kan dit leiden tot een ondermijning van het concept van integraal management.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente Bloemendaal niet beschikt over een samenhangend en geformaliseerd kwaliteitssysteem. Weliswaar zijn op allerlei deelterreinen onderdelen van een kwaliteitssysteem te vinden, maar het ontbreken van een samenhang daarin en het feit dat er ook blinde vlekken zijn beschouwt de Rekenkamer als een risico voor de organisatie. Een bijzonder aspect van dit risico betreft het ontbreken van adequate beschrijvingen van de werkprocessen. Dit zelfde geldt meer in het bijzonder voor de juridische controlfunctie. De Rekenkamer acht het een gemis dat de gemeente geen heldere visie heeft op control en op juridische control in het bijzonder. Door het ontbreken van een goede visie ontstaat ook het risico dat zich niet-realistische verwachtingen ontwikkelen ten aanzien van de juridische controlfunctie of dat deze functie onnodig zwaar wordt aangezet. Juist daarin kan een sluipende ondermijning van het concept van integraal management schuilen.

De afdelingsplannen voor 2008 zijn op 1 mei 2008 allemaal nog in de conceptuele fase. Daarmee is het instrument van het afdelingsplan niet goed toepasbaar. Dit betekent dat het onvoldoende duidelijk is of de daarin gestelde doelen ook gerealiseerd kunnen worden (zowel gezien vanuit de huidige formatie als van het ambitieniveau).

De Rekenkamer stelt vast dat er tot op zekere hoogte sprake is van een structurele, kenbare en zelfstandige positionering van de juridische functie(s). Elke lijnafdeling die behoefte heeft aan eigen juridisch geschoolde medewerkers heeft daartoe formatieruimte ingericht. Een kwetsbaar element hiervan is echter dat deze formatieruimte meer dan eens wordt ingevuld met externe inhuur, of langdurig vacatures blijven bestaan. Het voorgaande laat onverlet dat de Rekenkamer niet heeft kunnen constateren dat de taken van de juridisch medewerkers structureel en logisch gepositioneerd terug te vinden zijn in de functiebeschrijvingen.

Juridisch (control)functies

Op de diverse afdelingen, met uitzondering van de afdeling Financiën, zijn juridisch geschoolde medewerkers werkzaam (zowel HBO als WO, op het Bedrijfsbureau alleen WO). De omvang van de formatie voor de taken voor centrale en decentrale juridische ondersteuning is in vergelijking met gemeenten van een vergelijkbare klasse gemiddeld.¹³

Uit interviews is gebleken dat elke medewerker beleidsmedewerker is, ook de medewerkers die juridische advisering van de eigen afdeling in zijn takenpakket heeft. Juridische medewerkers kunnen in de situatie terecht komen dat zij primair worden aangesproken op hun functie als beleidsmedewerker en in die hoedanigheid een doelmatigheidsafweging (snelheid) moeten maken die daarmee niet per sé ook rechtmatig is. Daarmee kan de juridische kwaliteit onnodig onder druk komen te staan. De Rekenkamer kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoet.

De door de juridische controller en kwaliteitscontroller periodiek verrichte rechtmatigheidstoetsen vinden reactief plaats. De Rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat er sprake is van een proactief signaleringssysteem of interventiesysteem voor feiten in de juridische functies binnen de afdelingen.

De juridische controller heeft ook de functie van juridische consulent/adviseur, met name ten behoeve van afdelingen die geen eigen jurist(en) hebben. De Rekenkamer begrijpt dat omwille van de doelmatigheid de functie van juridische controller wordt gecombineerd met die van juridische consulent/adviseur. Toch past hierbij een kanttekening. Deze functie van juridische consulent/adviseur is in de eerste plaats eerder een lijnfunctie dan een staffunctie, althans dan een controlfunctie in enge zin. De vraag rijst bovendien of deze consulentfunctie en de eigenlijke controlfunctie wel met elkaar in een persoon verenigd moeten worden. Dit omdat de juridische controller juist het werk van de afdelingen moet controleren en vanuit die hoedanigheid ook in de positie kan komen dat hij zijn eigen adviezen aan de afdelingen moet controleren. Naar het oordeel

¹³ Benchmark naar omvang ambtelijk apparaat 2007, Berenschot 2007.

van de Rekenkamer draagt deze combinatie van functies in dezelfde persoon het risico in zich dat de juridische controller zijn functie onvoldoende onafhankelijk kan vervullen.

Om voornoemde reden is ook een combinatie van de functie van juridische controller en die van secretaris van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften onwenselijk. De functie van secretaris van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften is bovendien veel eerder een lijnfunctie dan een staffunctie. De vraag is ten slotte ook of deze functie structureel moet worden ingevuld door een senior jurist. De Rekenkamer kan zich ook voorstellen dat deze functie wordt ingevuld door een junior jurist die werkt onder de verantwoordelijkheid van een senior.

Wat betreft de functie van de juridische consulent/adviseur meent de Rekenkamer dat een vraaggerichte invulling van deze functie op zijn plaats is als de afdelingen voldoende in staat zijn om de gewenste juridische kwaliteit zelf te leveren en voldoende zelfinzicht hebben om te kunnen aangeven wanneer zij ondersteuning van de juridische consulent/adviseur nodig hebben. Nu dat tot op heden niet bij iedere afdeling het geval is, is naar het oordeel van de Rekenkamer een aanbodgerichte invulling van de functie van juridische consulent/adviseur des te meer geboden.

4.3 Beoordeling indicaties voor juridische tekortkomingen

Bezwaarschriften en juridische procedures

Het is blijkens de jaarverslagen van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften al een aantal jaren van belang dat ernaar wordt gestreefd om de behandelingstijd van bezwaarschriften te verkorten. De Rekenkamer heeft echter niet de indruk dat dit streven daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Ook aandachtspunten, bijvoorbeeld met betrekking tot de kwaliteit van de externe medische adviezen van het CIZ, wordt al jaren genoemd in de jaarverslagen. Onduidelijk is of en hoe deze tekortkomingen worden verholpen.

De ontwikkeling van de aantallen bezwaarschriften door de jaren heen geeft geen aanleiding voor de veronderstelling dat sprake is van ernstige en structurele juridische tekortkomingen in de primaire besluitvorming.

Het aantal juridische procedures en de vragen die daarin aan de orde zijn gekomen geven evenmin aanleiding voor de veronderstelling dat sprake is van ernstige en structurele juridische tekortkomingen in het gemeentelijk optreden.

Lerend vermogen

Voor wat betreft het lerend vermogen van de organisatie constateert de Rekenkamer dat er een aantal verbeteringen te maken is.

Een cruciaal onderdeel van lerend vermogen van een organisatie is een goed werkend en structureel terugkoppelsysteem op basis waarvan de organisatie leert van gemaakte fouten en goede resultaten en op basis daarvan tot verbeteringen komt. Een ander onderdeel is regelmatige evaluatie van werkzaamheden. Naar het oordeel van de Rekenkamer ontbreekt het hieraan. Een bijzonder aspect hiervan betreft het feit dat niet eenduidig is bepaald dat de adviezen van de

Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften eerst naar het desbetreffende afdelingshoofd gaan en dat deze op zijn beurt het advies doorstuurt naar de verantwoordelijke medewerker.

Een ander onderdeel van het lerende vermogen van de organisatie betreft de aandacht voor kennisontwikkeling en scholing. De Rekenkamer is van oordeel dat binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Bloemendaal onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het budget voor scholing en opleidingsmogelijkheden. Het ontbreken van een regulier juristenoverleg is eveneens een gemis.

Overige oordelen

Er is op dit moment geen centraal contractenbestand aanwezig. Wel is op enkele afdelingen een contractenbestand aanwezig of in ontwikkeling. De gemeente loopt hier onnodige risico's doordat daarmee het risico bestaat dat contracten onnodig lang doorlopen, dat wederpartijen onvoldoende aan hun verplichtingen worden gehouden, dat gemeentelijk beleid daardoor onvoldoende gestalte kan krijgen c.q. onvoldoende adequaat kan worden bijgesteld en dat de gemeente onnodige kosten maakt en verplichtingen aangaat.

Binnen verschillende afdelingen is de kennis van wet- en regelgeving op onderdelen onvoldoende gebleken. Kennis van basiswetten zoals de Algemene wet bestuursrecht is hierbij onontbeerlijk. De Rekenkamer wijst erop dat deze wet sinds 1994 bestaat en dat iedere medewerker die betrokken is bij werkprocessen waarin deze wet wordt toegepast van deze wet en de ontwikkelingen die daaromheen spelen zonder meer op de hoogte dient te zijn.

De tijdelijke inhuur van externe juridisch adviseurs kan voor het opvangen van tijdelijke personele tekorten een oplossing zijn, maar is geen structurele oplossing.

Juist nu de gemeente zich in de praktijk gedwongen ziet om meer structurele tekorten op te lossen met dure tijdelijke externe krachten meent de Rekenkamer dat de gemeente moet overwegen om een deel van het budget voor externe inhuur aan te wenden voor het in eigen dienst nemen van voldoende gekwalificeerd personeel. De Rekenkamer voegt hieraan toe dat dat ook ten goede komt aan het behoud van opgebouwde kennis voor de organisatie.

4.4 Conclusies

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer twee onderzoeksvragen onderzocht.

De eerste onderzoeksvraag luidde: Is de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal doelmatig georganiseerd?

Ten aanzien van deze onderzoeksvraag concludeert de Rekenkamer het volgende. De juridische controlfunctie binnen de gemeente Bloemendaal functioneert, mede gelet op de schaal van de gemeente, in materiële zin redelijk. Dit is vooral te danken aan de feitelijke inzet van een beperkt aantal medewerkers en het geluk dat complexe problemen zich kennelijk nog relatief weinig hebben voorgedaan en minder aan een formeel en goed doordacht systeem van juridische control. Op een aantal punten kan de gemeente de juridische controlfunctie nog substantieel beter organiseren.

Van een systeem van juridische control is slechts ten dele sprake. De juridische functies zijn belegd bij verschillende beleidsinhoudelijke afdelingen van de organisatie. Daarnaast functioneert nog een

juridische controller. In die zin is er sprake van een systeem. Echter, een doelmatig systeem vereist een kader waaruit de systematiek van het systeem en inhoud en de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden duidelijk blijken en voor iedereen helder zijn. Een kenbaar en helder systeem helpt medewerkers bewust te worden van hoe de gemeente functioneert. Nu afdelingsplannen nog in de conceptuele fase zijn en in het verleden niet bestonden, en ook werkprocessen deels nog vastgelegd moeten worden, kunnen we niet spreken van een helder en eenduidig geformaliseerd systeem van juridische control. De Rekenkamer concludeert dat de juridische controlfunctie terzake van de primaire besluitvorming redelijk functioneert, maar tegelijkertijd onvoldoende adequaat en onvoldoende doelmatig is georganiseerd.

De tweede onderzoeksvraag luidde: Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?

Ten aanzien van deze onderzoeksvraag concludeert de Rekenkamer het volgende. De ontwikkeling van de juridische controlfunctie heeft met name in de afgelopen paar jaar gestalte gekregen. De komst van een nieuwe juridische controller in 2007 draagt hieraan zeker bij. Deze ontwikkeling kan verder worden uitgebouwd als de juridische controller meer tijd zou kunnen besteden aan de eigenlijke juridische controlfunctie en minder aan het secretariaat van de Commissie voor de bezwaarschriften. Verschillende juridische functies binnen verschillende afdelingen kampen met een onderbezetting, sommige juridische functies worden vervuld via tijdelijke krachten. In een enkele geval is de juridische functie vervuld door personeel dat onvoldoende kennis van zaken had. In een aantal gevallen heeft dit eraan bijgedragen dat de primaire besluitvorming niet voldeed aan de eisen van rechtmatigheid. Bij het nemen van het besluit op bezwaar zijn – mede dankzij de adviezen van de Commissie voor de bezwaarschriften – deze onvolkomenheden hersteld. Niet is vastgesteld dat besluiten onbevoegd zijn genomen.

Het komt de efficiency van de primaire besluitvorming verder ten goede als de functies van de kwaliteitscontroller en de juridische controller meer afgebakend worden. Beide functies concentreren zich op aspecten als bevoegdheid en rechtmatigheid en dat kan leiden tot inefficiënte uitoefening van de controlfunctie. Voor wat betreft het lerend vermogen concludeert de Rekenkamer dat er verbeteringen mogelijk zijn. Dit geldt onder meer zowel voor het aanbieden van opleidingsmogelijkheden, als een terugkoppeling van adviezen van de commissie voor bezwaar- en beroepschriften naar de verantwoordelijke afdeling en medewerkers. Met name door deze laatstgenoemde terugkoppeling kan de gemeente een automatische relatie leggen tussen primaire besluitvorming en de uiteindelijke uit te voeren besluiten. De Rekenkamer concludeert dat de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal matig tot redelijk effectief en efficiënt wordt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid, maar dat de effectiviteit en efficiency van de primaire besluitvorming op het punt van de rechtmatigheid aanzienlijk kunnen worden verbeterd.

4.5 Aanbevelingen

De aanbevelingen van de Rekenkamer moeten worden geplaatst in de context van de schaal en omvang van de gemeente en het gegeven dat de gemeente Bloemendaal zich het komende anderhalf jaar geconfronteerd ziet met (extra werkzaamheden en inzet van medewerkers op) de fusie met de gemeente Bennebroek. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat niet alle aanbevelingen daardoor op korte termijn aangepakt kunnen worden.

Aanbevelingen ten aanzien van de organisationele aspecten

1. Ontwikkel een visie op juridische control die aansluit bij het gekozen concept van integraal management en laat deze visie vanwege het belang ervan voor de houdbaarheid van de politieke besluitvorming bij voorkeur door het College vaststellen;
2. Zet het opstellen van jaarlijkse afdelingsplannen en het vastleggen van werkprocesbeschrijvingen met kracht voort en evalueer deze aanpak;
3. Maak per werkproces een analyse van de daarin mogelijk voorkomende juridische risico's en houd daarbij met name ook oog voor de risico's van trage besluitvorming;
4. Beoordeel in hoeverre afdelingen, gelet op de juridische werklast, behoefte zouden kunnen hebben aan een medewerker die uitsluitend juridische werkzaamheden verricht;
5. Maak een logische afbakening tussen de kwaliteitscontrolefunctie en de juridische controlefunctie;
6. Vermijd een combinatie van de functie van juridische controller en die van juridisch consultant/adviseur.

Aanbevelingen ten aanzien van inrichting van een (lerend) juridische controlsysteem

7. Zorg voor een goede omschrijving van de taken en rol van de juridische controller binnen de gehele (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie;
8. Vermijd kennistekorten op voor de gemeente cruciale juridische functies door meer te sturen op het aannemen van medewerkers met het juiste kennisniveau in plaats van het inhuren van tijdelijke externen;
9. Maak meer budget beschikbaar voor het aannemen van juridisch specialisten die men binnen de verschillende eigen afdelingen niet kan missen. Een mogelijke oplossing is het werken met toeslagen;
10. Breng opleidingsmogelijkheden structureel onder in functioneringsgesprekken. Gebruik het daarvoor beschikbare budget;
11. Voer opnieuw het periodiek overleg tussen de juristen van de verschillende afdelingen in;
12. Leg een centrale contractenbank aan;

Aanbevelingen ten aanzien van de werkwijze met de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften

13. Onderscheid omwille van de onafhankelijkheid de functie van juridische controller van die van het secretaris van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent;
14. Beleg het secretariaat van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent bij een (lijn)afdeling en niet bij het Bedrijfsbureau;
15. Zorg voor een structurele terugkoppeling van de adviezen van de Commissie voor Bezwaar en Beroep naar het afdelingshoofd en de afdeling in plaats van naar de medewerker;
16. Beschouw ieder bezwaarschrift als een gratis advies van de burger en handel dien ten gevolge;
17. Stimuleer de Commissie voor de Bezwaar- en beroepschriften om de gemeente actiever aanbevelingen te doen en benoem een vaste voorzitter van de Commissie;

Overige aanbevelingen voor de toekomst

18. Sla niet door in controlitis. Op het moment dat de gemeente in staat is sterke taakvolwassen afdelingen in te richten die in staat zijn de juridische functie te vervullen, is slechts een beperkte juridische controlfunctie nodig.

5. Bestuurlijke reactie

6. Naschrift Rekenkamer Bloemendaal

Bijlage 1

Overzicht geïnterviewden

OVERZICHT GEINTERVIEWDEN

Dhr. W. Burggraaf	- Kwaliteitscontroller Bedrijfsbureau
Dhr. P. Dubbe	- Afdelingshoofd publiekszaken
Dhr. H. Foppe	- Juridische controller
Mevr. T. Gerrickens	- Jurist beheer eigendommen en gemeentewerken
Dhr. R. Heilig	- Jurist afdeling publiekszaken, bezwaar/beroepsschriften (A.P.V.)
Dhr. R. Heule	- Lid van de Commissie bezwaar en beroep
Dhr. J. den Hollander	- Interim adjunct gemeentesecretaris
Dhr. J. van Hooft	- Afdelingshoofd gemeentewerken
Dhr. M. van de Lans	- Medewerker afdeling publiekszaken
Mevr. S. Okma	- Lid van de Commissie bezwaar en beroep
Dhr. P. Pieterse	- Interim afdelingshoofd financiën en facilitaire zaken
Dhr. V. Portanger	- Afdelingshoofd bouwen en wonen
Mevr. J. Snoeks-Reijnders	- Adviseur informatiebeheer en plaatsvervangend hoofd Gemeentebelastingen Kennemerland-Zuid
Dhr. M. Vonk	- Interim afdelingshoofd Bedrijfsbureau
Dhr. A. van der Wees	- Gemeentesecretaris

Bijlage 2

Overzicht geraadpleegde documenten

- Algemeen
 - Bestuur- en managementconcept Bloemendaal-Nieuw! d.d. 26 februari 2008
 - Evaluatie reorganisatie bestuursdienst gemeente Bloemendaal, management team d.d. 12 mei 2004
 - Stand van zaken ambtelijke organisatie, memo gemeentesecretaris d.d. 10 maart 2006
 - Formatieoverzicht 2006
 - Functieboek gemeente Bloemendaal 2007
 - Organigram gemeente Bloemendaal mei 2007
 - Procesbeschrijving Behandeling bouwaanvragen 2002
 - Programmabegroting 2008
 - Rapportage Knelpunten Rechtmatigheid gemeente Bloemendaal, december 2007; JE Consultancy
 - Van orde naar dynamiek; portret van de organisatie
- Regelgeving
 - Aanwijzings- en mandaatbesluit heffings- en invorderingsambtenaren 2007
 - Aanwijzingsbesluit Algemeen Plaatselijke Verordening 2004
 - Algemene subsidieverordening 2005
 - Besluit interne mandaten heffingsambtenaar 2006
 - Bouwverordening 2007
 - Budgetbeheer en budgetbewaking Bloemendaal 2006
 - Delegatiebesluit 2004
 - Informatiebeheer van de gemeente Bloemendaal 2001
 - Inkoop voor aanneming van werken 2006
 - Inkoopvoorwaarden voor het verrichten van diensten 2006
 - Intern mandaatbesluit heffingsambtenaar belastingen 2007
 - Interne mandaten College en Burgemeester 2006
 - Organisatiebesluit bestuursdienst 2006
 - Organisatieverordening 1998
 - Referendumverordening 2005

- Reglement van orde Rekenkamer 2005
- Subsidiering leges APV-vergunningen 2007
- Verordening aanvullende klachtenregeling 1999
- Verordening behandeling bezwaar- en beroepsschriften 2003
- Verordening interactieve besluitvorming 2006
- Verordening onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijke prestaties 2004
- Verordening rechtspositie wethouders, raads- en Commissieleden 2007
- Verordening rekenkamer 2006
- Verstrekking GBA 2004
- Verslagen
 - Burgerjaarverslag 2002
 - Burgerjaarverslag 2003
 - Burgerjaarverslag 2004
 - Burgerjaarverslag 2005
 - Burgerjaarverslag 2006
 - Jaarverslag Commissie bezwaar en beroep 2000
 - Jaarverslag Commissie bezwaar en beroep 2001
 - Jaarverslag Commissie bezwaar en beroep 2002
 - Jaarverslag Commissie bezwaar en beroep 2003
 - Jaarverslag Commissie bezwaar en beroep 2004
 - Jaarverslag Commissie bezwaar en beroep 2005
 - Jaarverslag Commissie bezwaar en beroep 2007
 - Klachtenjaarverslag 2002
 - Klachtenjaarverslag 2003
 - Klachtenjaarverslag 2004
 - Klachtenjaarverslag 2006
- Raadsvergaderingen en -voorstellen
 - Beslissing op bezwaar omtrent fusie Bennebroek en Bloemendaal

- Raadsvergadering 6 december 2006
- Raadsvergadering 25 januari 2007
- Raadsvergadering 22 februari 2007
- Raadsvergadering 26 april 2007
- Raadsvergadering 5 juli 2007
- Raadsvergadering 17 september 2007
- Raadsvergadering 1 november 2007
- Raadsvergadering 29 november 2007
- Raadsvergadering 20 december 2007
- Raadsvoorstel tot vaststelling Commissie fusie
- Vaststelling verordening Inburgeringswet
- Voorstel aanpassing verordening financieel beheer
- Voorstel delegatie- en mandaatbesluit uitvoering Car/Uwo
- Voorstel intergemeentelijke samenwerking inkoop
- Voorstel subsidiering zonnepanelen
- Voorstel telecommunicatieverordening
- Voorstel tot opheffing GR afvalverwerking
- Voorstel vaststelling diverse belastingverordeningen
- Voorstel vaststelling verordening afvalstoffenverwerking
- Voorstel verordening cliëntenparticipatie WWB
- Voorstel verordening interactieve beleidsvorming
- Voorstel verordening op de raadscommissies
- Voorstel verordening uitgangspunten financieel beleid
- Afdelingsplannen
 - Activiteiten team bouw- en woningtoezicht (Bouwen&Wonen)
 - Afdelingsplan 2008 Bedrijfsbureau (concept versie 0.5), 12 februari 2008
 - Afdelingsplan 2008 Bouwen en wonen (concept versie 0.1), 4 december 2007
 - Afdelingsplan Publiekszaken (concept), inclusief bijlage A (concept), 30 januari 2008
 - Knelpunten afdelingsplan (Publiekszaken), 30 januari 2008

- Werkvoorraad team RO (Bouwen&Wonen), februari 2008
- Bedrijfsplan Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid, 15 april 2008
- Afdelingsplan Financiën en Facilitaire Zaken (versie 1.1) 24 januari 2008
- Afdelingplans Gemeentewerken 2008 (versie 2)
- Gemeenschappelijke regelingen
 - Gewijzigde GR betreffende het werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland te Haarlem
 - GR afvalverwerking Zuid-Kennemerland 2000
 - GR Hulpverleningsdienst Kennemerland 2005
 - GR Regionaal Indicatieorgaan Zuid-Kennemerland 2000
- Werkprocesbeschrijvingen
 - Behandeling bouwaanvragen 2002
 - Handleiding Borden 2007 (versie mei)
 - Collectevergunning
 - Handleiding parkeervergunningen/ontheffingen
 - Handleiding uitwegvergunning
 - Sluitingstijden Horeca en Besluit HSR 15 april 2008
 - Parkeerontheffingen blauwe zone Aerdenhout
 - Parkeervergunningen zone E9 Overveen
 - Handleiding parkeren 2005 (versie augustus)
 - Korte handleiding managementmodule tijdschrijven 15 april 2008
 - Handleiding kapvergunningen
 - Handleiding filmopnames 2006 (versie augustus)
 - 'Het maken van een vergunning'

Bijlage 3

Het recht als kader voor werkprocessen van de gemeente

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.¹⁴ 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.

¹⁴ 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).

Bijlage 4

Geoperationaliseerde vragenlijst

GEOPERATIONALISEERDE VRAGENLIJST

I Organisatie en Besturing

1. Hoe heeft de organisatie zich vanaf 2004 tot en met heden ontwikkeld (wijzigingen in de ambtelijke organisatie)?
2. Is er een MT? Zo ja, op welke wijze is het MT samengesteld (vervangingsystematiek van senior medewerkers/afdelingshoofden bij afwezigheid van directeuren)?
3. Vindt juridische controle vanuit het Bedrijfsbureau naar de andere afdelingen plaats?
4. Zo ja, op welke wijze?
5. Waarom op deze wijze?
6. Wat gaat goed/ wat niet?
7. Wat verwacht u van de juridische controller? Wat zou zijn functie (meer) moeten omvatten?
8. Worden juridische beslissingen tijdig genomen (dwz: binnen de wettelijke termijnen)?
9. In hoeverre worden contracten beheerd? Wat gaat goed, wat niet?
10. Wat vindt men intern van de kwaliteit van het juridisch advies?
11. Wat gebeurt er als de advies aanvrager niet tevreden is met het advies of er blijkt aan de hand van binnengekomen klachten dat het juridisch advies niet goed is?
12. Welke terugkoppeling is er tussen de achterkant van juridische control (klachten en bezwaarschriften) en tussen de voorkant (kwaliteitszorg)?
13. Is er sprake van een kwaliteitszorgsysteem?
14. Waar in de organisatie is het afhandelen van Wob verzoeken belegd?
15. Is de juridische control ook gewaarborgd voor privaatrechtelijke besluiten?(aanbesteding, overeenkomsten) Zijn er problemen op het gebied van privaatrechtelijke rechtshandelingen?
16. Vindt er evaluatie plaats op de diverse afdelingen van de gemeente Bloemendaal voor wat betreft de juridische kwaliteit van besluiten?

II Taken en werkprocessen

17. Waaruit bestaan de werkzaamheden (functieverdeling)? Hoe verhoudt zich dat tot de (concept) afdelingsplannen?
18. Is er in de (concept) afdelingsplannen aandacht voor juridische control? Hoe komt dat tot uiting in de afdeling en de werkprocessen?
19. Hoe zou u de werkprocessen beschrijven van uw afdeling?
20. Zijn de werkprocessen organisatorisch ingebed? Zo ja, hoe?

21. Hoe is de juridische control in het werkproces ingebed?
22. Voldoet de uitvoering van uw afdeling aan de wettelijke kaders en regelgeving? En van andere afdelingen? Waaruit blijkt dat?
23. Welke producten zou de juridische controller u moeten bieden?
24. Hoe wordt gestuurd op doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkprocessen?
25. Hoe wordt doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkprocessen gemeten?
26. Worden juridische beslissingen als onderdeel van het werkproces tijdig genomen (dwz: binnen de wettelijke termijnen)?
27. Zijn er juridische incidenten geweest? Zo ja, welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?
28. Waren deze incidenten vermijdbaar? Worden incidenten structureel geregistreerd?
29. Worden incidenten gerapporteerd aan het management?
30. Zijn er in de Taken en Werkprocessen ten aanzien van juridische control tekortkomingen?
31. Waaruit kunnen ten aanzien hiervan verbeterpunten ontstaan? (zowel korte als lange termijn, gelet op schaal Bloemendaal)

III Personeel

32. Hoeveel mensen werken er op de afdeling?
33. Hoeveel mensen zijn daarvan werkzaam op interim basis?
34. Welk opleidingsniveau is aanwezig en/of gewenst en welke competenties zijn gewenst?
35. Hoeveel juridisch fte is gewenst, hoeveel aanwezig? Welke capaciteit hebben zij, en is gewenst?
36. Waarom is er gekozen om dit aantal juridische fte's vorm te geven?
37. Wat doet u als u zelf niet in staat bent om een juridische vraag te beantwoorden?
38. Klopt de feitelijke juridische urenbesteding met de geplande urenbesteding?
39. Worden er juridische cursussen aangeboden binnen de gemeente Bloemendaal of cursussen omtrent de werkprocessen binnen de gemeente? En externe cursussen?
40. In hoeverre vraagt u ook extern om juridisch advies?
41. Vindt er periodiek overleg plaats tussen de juridische controller en de juristen van de afdelingen?

IV Instrumenten

42. Beschikt u over een beschrijving van werkprocessen die zijn gerelateerd aan juridische control?

43. Zo ja, zijn deze werkprocessen ook gecontroleerd en afgestemd met de juridische controller? Is contact met juristen mogelijk in dit werkproces?
44. Beschikt u in de functiebeschrijving over een beschrijving van taken van de juridische controller?
45. Is er binnen de gemeente helder wie welke verantwoordelijkheden op het gebied van juridische aangelegenheden heeft?
46. Zijn er documenten waarin de huidige gekozen inbedding van de juridische control in de organisatie is verantwoord?
47. Is er een visie op juridische control? Zo ja, is de visie ook vastgelegd door het management en bestuur?
48. Zijn er documenten waarin beschreven wordt waar de juridische component in het primaire proces betrokken wordt?
49. Beschikt de gemeente Bloemendaal over een beheersysteem (o.a. voor besluiten, contracten); automatische waarschuwing bij overschrijden beslistermijn?
50. Zijn er standaardformats voor juridische controle en/of standaardbrieven voor juridische afwikkelingen?
51. Is er binnen de gemeenten een methodiek voor de juridische aansturing van verbonden partijen?
52. Hoe verhoudt de controle die de accountant uitvoert zich tot de control die de juridische controller uitvoert?
53. Voelt de juridische controller zich voldoende onafhankelijk om te kunnen adviseren?

V Specifieke vragen

Bezwaarschriftencommissie

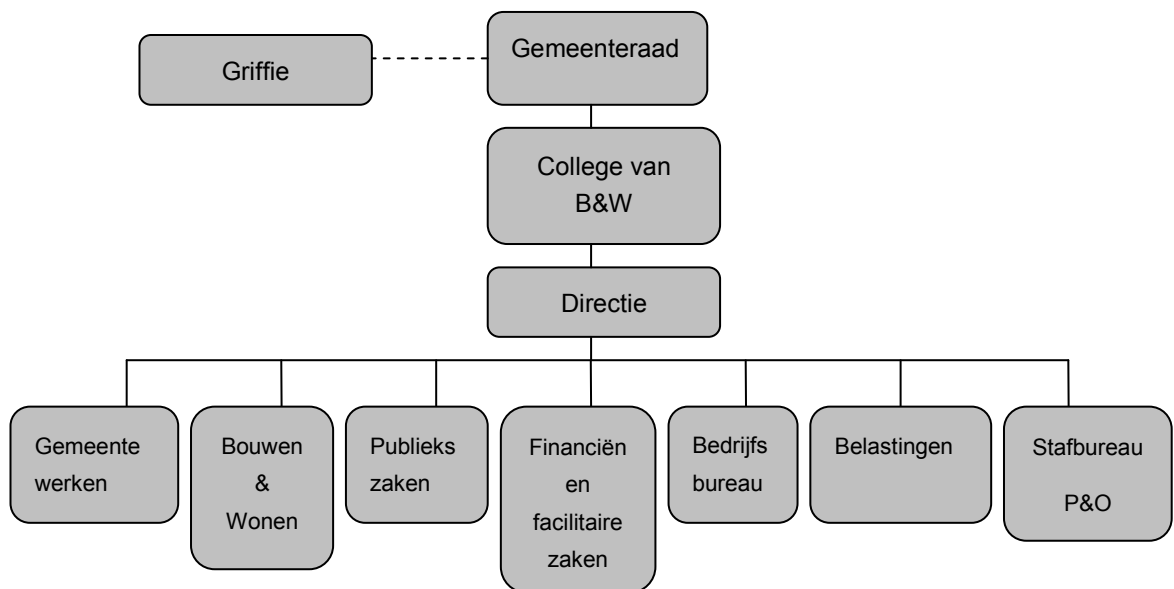
54. Worden behandelde bezwaren en beslissingen teruggekoppeld (communicatie) naar de betrokken afdelingen en ambtenaren (werkproces)? Zo ja, hoe?
55. Hoeveel mensen nemen deel aan het afhandelen van een bezwaar?
56. Met welk opleidingsniveau en competenties?
57. Wat is de oorzaak van de ontstane klachten?
58. Ziet u ontwikkelingen in de afhandeling van klachten?
59. Kunt u verbeterpunten noemen ten aanzien van het primaire proces?
60. Wat zijn mogelijk juridische oorzaken voor de ingediende bezwaren?
61. Vindt er structureel inventarisatie plaats op de regels waaraan iedere afdeling dient te voldoen?

62. Vindt er op naleving van regels een risico-analyse plaats ("op welke vlakken zijn we wel en op welke nog niet in control")? Wie analyseert dit en wordt dit doorgecommuniceerd en vertaald naar een actieplan?

Bijlage 5

Inrichting juridische functie per afdeling in de gemeente Bloemendaal

Wij zijn van onderstaand organogram uitgegaan zoals wij op de website van de gemeente Bloemendaal hebben aangetroffen:



Algemeen

In algemene zin is het volgende gebleken¹⁵:

- Het thans aanwezige aantal projectplannen is voor een gemeente van het formaat Bloemendaal groot;
- Het aantal in uitvoering te nemen projecten dient te worden gemaximeerd op basis van beschikbare middelen, het absorptievermogen van het ambtelijk apparaat en de span of control van leidinggevenden.

Ook is het op deze plaats van belang te wijzen op de implementatie van een Document management systeem (Corsa), dat als basis dient voor ondermeer de digitale dienstverlening, het bestuurlijke informatiesysteem (raadsinformatiesysteem) en diverse bedrijfsvoeringprocessen. Op dit moment wordt hierin veel energie gestoken. Naast de invoering van nieuwe werkprocessen geldt ook hierbij dat een forse inhaalslag gemaakt moet worden om het bestaande archief voor diverse gebruikers toegankelijk te maken. In aanvang kost deze ontwikkeling veel tijd en geld. Op den duur zullen besparingen en kwaliteitsverbeteringen bereikt worden.

Afdeling Gemeentewerken

¹⁵ Memo Stand van zaken ambtelijke organisatie, Van der Wees, d.d. 10 maart 2006

- We hebben ons bij onderstaand overzicht gebaseerd op het concept afdelingplan 2008.
- Deze afdeling ondersteunt vanuit de taak van het beheer de andere afdelingen bij het bereiken van hun concrete doelstellingen. In dat verband bestaan de belangrijkste verbindingen met de afdeling Publiekszaken, vanwege de bij die afdeling ondergebrachte uitvoering van APV vergunningen en handhaving op het gebied van parkeren en het gebruik van de openbare weg en de bouwkundige advisering huisvesting Onderwijs en Sport. Voorts bestaat een belangrijke verbinding met Bouwen en Wonen in verband met de bij die afdeling ondergebrachte bouwvergunningverlening en de ontwikkeling van bouwprojecten
- De medewerkers van deze afdeling ervaren een grote werkdruk. Een belangrijke ontwikkeling is de fusie met Bennebroek. Voor de realisering daarvan is een aantal deelprojecten geformuleerd. Beleidsmedewerkers zullen bij de uitvoering van die deelprojecten hun expertise inbrengen en hun aandeel leveren voor een halve dag per week gedurende een half jaar als norm. In verband met het aflopen van deze collegeperiode en de naderende verkiezingen, worden er diverse extra plannen geïnitieerd. Deze twee omstandigheden hebben enkele knelpunten tot gevolg in de zin van beschikbare en benodigde capaciteit.
- De rechtmatigheid binnen deze afdeling wordt in acht genomen door te handelen conform de interne beleidsregels aangaande integriteit, inkoop en budgetbeheer.
- De juridisch/administratieve ondersteuning Verkeer komt geraamd 526 uur (0,3 fte) te kort. Dit heeft hoofdzakelijk met de fusie te maken, het nog in 2008 willen realiseren of starten van verkeersplannen.

Afdeling Bouwen & Wonen

- We hebben ons bij onderstaand overzicht gebaseerd op het concept afdelingplan d.d 4-12-2007.
- Een belangrijke ontwikkeling is de fusie met Bennebroek. Voor de realisering daarvan is een aantal deelprojecten geformuleerd. Beleidsmedewerkers zullen bij de uitvoering van die deelprojecten hun expertise inbrengen en hun aandeel leveren voor een halve dag per week gedurende een half jaar als norm.
- Op termijn zal meer aandacht aan vastleggen van de processen besteed worden, met name bij de teams RO en Milieu, maar in 2008 zal deze aandacht zich beperken tot die onderwerpen, die vanwege de fusie strikt noodzakelijk zijn.
- Team Bouw- en Woningtoezicht: In 2008 is het bouwplan voor het Marinehospitaalterrein als bijzonderheid opgenomen. Op dit terrein komen ca. 100 woningen. Mede hierdoor, en door het Bouwplan Meer en Berg en PWN verdubbelt het aantal bouwplannen dat het team normaal per jaar behandelt. Uit benchmarkcijfers blijkt dat de formatie die wordt ingezet voor taken op gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in de gemeente Bloemendaal substantieel lager is dan in een gemeente van vergelijkbare omvang. Dit ligt ongeveer 23% lager. In het afdelingsplan wordt gesteld dat er voor het capaciteitsprobleem oplossingen gevonden moeten worden. Er worden geen concrete oplossingen aangedragen.

Afdeling Publiekszaken

- We hebben ons bij onderstaand overzicht gebaseerd op het concept afdelingplan 2008.
- Het jaar 2008 staat voor de ambtelijke organisatie van de Gemeente Bloemendaal dus vooral in het teken van de fusie met de Gemeente Bennebroek. Terwijl de winkel openblijft, wordt de winkel uitgebreid en opnieuw ingericht. Dit is geen gemakkelijke opgave maar tegelijkertijd een enorme uitdaging. In verband met het aflopen van deze collegeperiode en de naderende verkiezingen, worden er diverse extra plannen geïnitieerd. Deze twee omstandigheden hebben enkele knelpunten tot gevolg in de zin van beschikbare en benodigde capaciteit.
- Als knelpunt wordt onder meer “extra juridische ondersteuning” benoemd: Uit de huidige registratie blijkt dat het geraamde aantal uren (m.n. vertegenwoordiging ingeval van bezwaar en beroep) structureel tekort schiet terwijl voorts uit inmiddels opgedane ervaringen en met de afdelingen 1 en 2 (Gemeentewerken en Bouwen & Wonen) gevoerd overleg is gebleken dat er binnen deze afdelingen in principe geen juridische ondersteuning van verschillende bij de afdeling Publiekszaken ondergebrachte administratieve werkzaamheden (denk aan APV vergunningen) beschikbaar is. Deze ondersteuning zal alsnog derhalve tevens door het team Samenleving dienen te worden georganiseerd.
- Een van de belangrijkste landelijke ontwikkelingen betreft de steeds sterkere aandacht (Commissie gemeentelijke dienstverlening/Programma Andere Overheid etc.) die er voor het vraagstuk van de gemeentelijke dienstverlening is. Geconstateerd moet worden dat de aandacht die aan de verbetering hiervan tot op heden binnen de Bloemendaalse organisatie besteed kan worden, structureel te kort schiet. Ook binnen het fusie traject verdient en krijgt dit onderdeel prominente aandacht.

Afdeling Financiën en facilitaire zaken

- Het jaar 2008 staat voor de ambtelijke organisatie van de Gemeente Bloemendaal dus vooral in het teken van de fusie met de Gemeente Bennebroek. Terwijl de winkel openblijft, wordt de winkel uitgebreid en opnieuw ingericht. Dit is geen gemakkelijke opgave maar tegelijkertijd een enorme uitdaging. Samen met de medewerkers van de Gemeente Bennebroek zullen wij in projectgroepen activiteiten, processen en regels op elkaar af moeten stemmen. Het is dan ook vanzelfsprekend dat zonder tijdelijke versterking dit een onmogelijke opgave is. Gelukkig is dit ook bij de start erkend en is er ook geld beschikbaar om deze fusie in goede banen te leiden.
- In 2007 zijn verschillende processen bij de teams DIV en Financiën beschreven. Nog geen processen binnen de afdeling zijn beschreven. In verband met de komende fusie zal nog een aantal processen worden beschreven waar afstemming met Bennebroek noodzakelijk is.
- De budgetten worden maandelijks bewaakt. Steeds zal daarbij gekeken worden naar uitputting van het budget op dat moment en de prognose voor het gehele jaar. Dreigende over- en onderschrijdingen van het budget worden opgenomen in de tweemaandelijks managementrapportage besproken met de betreffende portefeuillehouders. De budgetten representatie, en juridische ondersteuning verdienen daarbij extra aandacht wegens structurele overschrijdingen in de afgelopen jaren.

- De beschikbare capaciteit van alle teams in 2008 levert problemen op. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt als gevolg van extra werkzaamheden die voortvloeien uit de fusie. Hieronder wordt in het kort het probleem per team weergegeven.

Afdeling Bedrijfsbureau

- Het jaar 2008 staat voor de ambtelijke organisatie van de Gemeente Bloemendaal vooral in het teken van de fusie met de Gemeente Bennebroek. Terwijl het werk doorgaat, zullen de twee organisaties in elkaar geschoven worden, moeten activiteiten, processen en regels op elkaar afgestemd worden en moet samenwerking opnieuw vorm krijgen. Tot slot zullen alle medewerkers van de gemeente, maar in het bijzonder de groep controllers, tijd (een halve dag per week) moeten ramen om een bijdrage in het fusieproces te leveren. In het kader daarvan voert het Bedrijfsbureau in 2008 het projectsecretariaat van de fusieprojectgroep. Voor deze specifieke taak is 1,5 dag per week beschikbaar
- De bezetting van het Bedrijfsbureau is in 2007 heel beperkt geweest. Door ziekte en vacatures, die deels erg moeizaam opgevuld konden worden, hebben zowel het secretariaat als de controllers een moeizame periode achter de rug. Het secretariaat is eind 2007 op sterkte. De groep controllers kent nog twee vacatures op een groep van 5, waaronder die van het afdelingshoofd. Deze plekken worden deels opgevuld door interim-personeel. Door dit feit en doordat vier van de zeven aanwezige vaste medewerkers korter dan een jaar bij de gemeente werken, is de bezetting kwetsbaar. De Bloemendaalspecifieke kennis van het functioneren van de gemeente is maar bij weinig mensen aanwezig. Dat vraagt aandacht het komende jaar. De komende fusie maakt het niet waarschijnlijk dat de vacatures op korte termijn worden ingevuld en het is dus zaak om de continuïteit op een andere manier te waarborgen.
- Het Bedrijfsbureau is in het bijzonder verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van het handelen van de gemeente. Aan overheidsorganisaties worden hoge eisen op het gebied van zorgvuldige besluitvorming en zorgvuldige uitvoering van besluiten gesteld. In 2008 maakt het Bedrijfsbureau door middel van een plan van aanpak in samenwerking met de gemeente Bennebroek een begin met het opzetten van systematische juridische kwaliteitszorg. Verder coördineert het Bedrijfsbureau de behandeling van beroep- en bezwaarschriften. Mede door de in 2007 beschikbaar gestelde administratieve ondersteuning is de doelstelling om minimaal 80% van de bezwaarschriften binnen de gestelde termijn af te ronden. Tot slot voert de afdeling algemene juridische werkzaamheden uit en is er tijd geraamd voor algemene juridische advisering aan bestuur en ambtelijke organisatie.
- Nog geen processen binnen de afdeling zijn beschreven. In verband met de komende fusie ligt daar voor het komende jaar geen prioriteit. Wel zal in het kader van de taak van de afdeling op het gebied van kwaliteitszorg organisatiebreed in kaart worden gebracht op welke wijze, in welk tempo en in welke volgorde processen in de (nieuwe) organisatie als geheel zouden moeten worden beschreven.

- Dreigende over- en overschrijdingen van het budget worden opgenomen in de tweemaandelijksse managementrapportage en besproken met de betreffende portefeuillehouders. De budgetten representatie en juridische ondersteuning verdienen daarbij extra aandacht wegens structurele overschrijdingen in de afgelopen jaren.
- De bezetting van het Bedrijfsbureau is een voortdurend probleem, zeker als - in het kader van de fusie - de bestaande vacatures voorlopig niet worden ingevuld. Gegeven de ambitie van de directie om de bedrijfsvoering van de gemeente te professionaliseren is het onwenselijk dat de vacatures voorlopig tijdelijk en zo spoedig mogelijk, in samenspraak met de gemeente Bennebroek, definitief worden ingevuld.

Afdeling Belastingen

Sinds 1 januari 2007 werken de gemeenten Bennebroek, Bloemendaal, Haarlemmerliede & Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort samen in een gemeenschappelijke belastingdienst. De vestigingsplaats is de gemeente Bloemendaal.

We moeten echter constateren dat door het niet functioneren van het belastingsysteem van GouwIT achterstanden zijn ontstaan in de belasting- (twee tot drie maanden) en invorderingswerkzaamheden (drie tot vier maanden). Met veel inzet van externe medewerkers worden in de eerste maanden van 2008 nog achterstanden weggewerkt, zodat deze "fouten" niet in de nieuwe aanslag worden opgenomen.

Naast het reguliere proces is in 2008 een groot aantal tijdelijke werkzaamheden, projecten in de planning opgenomen waaronder de fusie.

- De medewerkers zijn de mensen die dit gaan realiseren. Een adequate opleidingsniveau op hun vakgebied en een vraaggerichte attitude zijn daarbij voorwaarden voor succes. De openstaande vacatures worden in de loop van het eerste halfjaar 2008 ingevuld. Enkele vacatures zijn nog niet ingevuld.

Afhankelijk van de bevindingen van de accountant op het gebied van de rechtmatigheid krijgt de Interne Controle veel aandacht. Doel is om voor alle gemeenten de optimale score met betrekking tot de rechtmatigheid te bereiken.

Er vindt regelmatig overleg plaats op afdelingsniveau en tussen de medewerkers, de senioren en het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd heeft overleg met de portefeuillehouder en de gemeentesecretaris. Het seniorenoverleg wordt weer in ere hersteld. Met de vijf gemeenten vindt tenminste vier keer per jaar overleg plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Daarnaast wordt dit jaar twee keer er jaar een overleg met portefeuillehouders van de gemeenten ingevoerd.

De doelstelling is om 50% van de bezwaarschriften af te doen binnen vier maanden na dagtekening van het kohier. In 2007 is deze doelstelling niet gehaald. Bijna alle bezwaarschriften zijn afgehandeld en verwerkt in de administratie vóórdat het grote kohier 2008 de deur uitgaat. Er zijn nog 38 heffings- en 18 WOZ-bezwaren te verwerken in februari.

Tot nu toe kon geen inzicht worden gegeven in de redenen van bezwaar en het aantal dat ontstaat door omissies (fouten) in het gegevensbestand. In 2008 wordt een administratie ingericht waarin de bezwaarschriften per kohier en per reden van bezwaar worden geregistreerd. Hierdoor komt inzicht in het percentage afgedane bezwaren per kohier en ontstaat inzicht in de redenen waarom bezwaar wordt gemaakt. De redenen die veroorzaakt worden door fouten in het bestandsbeheer, mogen niet meer bedragen dan 5%. De redenen van bezwaar en de omissies worden in de Maraps toegelicht.

De hoofdlijnen van de werkprocessen zijn beschreven in bijlage 1. In 2008 worden de beschrijvingen van de administratieve organisatie afgerond. De ambtelijke organisatie en de interne controle worden verder ingericht. Het doel is: een goedkeurende accountantsverklaring voor alle gemeenten op alle zeven punten van rechtmatigheid.

In 2008 signaleren wij echter ook verschillende ontwikkelingen die leiden tot structurele en incidentele uitbreiding van formatie. Omdat het beeld daarover nog niet geheel duidelijk is, wordt de formatie flexibel gehouden en aangevuld met ondersteuning aan de onderkant d.w.z. met administratieve krachten en in een enkel geval met bijzondere deskundigheid.

Afdeling Stafbureau en P&O

Op 1 april 2006 fuseerden de afdelingen Sociale Zaken van de drie gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede & Spaarnwoude en Heemstede. De nieuwe uitvoeringsorganisatie is gevestigd in het raadhuis van de gemeente Heemstede.

Bijlage 6

Overzicht aantallen ingediende bezwaarschriften 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Aantal behandelde zaken	76	78	74	Onbekend	76
Onderwerp	Aanleg vergunning	De helft kapvergunning	De helft kapvergunning	Onbekend	m.n. bouwverg. en inkomensvoorziening (1/3 van de ingediende bezwaarschrift en m.b.t. bouwvergunningen)
Aantal ingediende bezwaarschriften	210	196	199	Onbekend	121
● gegrond	26	29	107		5
● ingetrokken	6	7	16		12
● ongegrond	48	29	35		64
● niet-ontvankelijk	86	13	9		15
● afgezien	2	8	11		1
● vervallen	0	0	1		0
● aangehouden	3	2	1		14
● overig	39	95	19		10