

Onderzoek juridische
kwaliteitszorg
gemeente Roermond



REKENKAMERCOMMISSIE
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond





Onderzoek juridische kwaliteitszorg gemeente Roermond

Rekenkamercommissie Roermond
Oktober 2023

Rekenkamercommissie
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond

Colofon

Samenstelling Rekenkamercommissie

Externe leden

Mevrouw M. Kurt (voorzitter)
De heer ir. N. op de Laak
De heer drs. P.L.C.M Janssen

Raadsleden

Mevrouw S. Maas
De heer M. Kalthoff

Secretariaat Rekenkamercommissie

Ambtelijk secretaris

De heer A.H.C. Vestjens

Adres

Postbus 900

Telefoonnummer

0475 – 35 94 60

E-mail

arnovestjens@roermond.nl

Website

www.roermond.nl

Oktober 2023

Inhoudsopgave:

1. Doelstelling en vraagstelling.
2. Onderzoek aanpak.
3. Conclusies en aanbevelingen.

Bijlagen:

- la. Bestuurlijk hoor en wederhoor:
Reactie college van burgemeester en wethouders van Roermond op de rapportage van de Rekenkamercommissie.
- lb. Nawoord Rekenkamercommissie.
- II. Onderzoeksrapport van BMC

1. Doelstelling en vraagstelling.

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft op 20 mei 2022 de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders geïnformeerd over de start van een onderzoek naar de “juridische control functie” binnen de gemeente Roermond.

De RKC heeft in overleg met bureau BMC -die het onderzoek uitvoerde- de hoofdonderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Is de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie van Roermond effectief en efficiënt georganiseerd qua opzet, bestaan en werking en worden onrechtmatig handelen en onnodige juridische procedures voorkomen ?

2. Onderzoek aanpak.

Om tot de beantwoording van de onderzoeksvraag is als volgt te werk gegaan.

De RKC heeft (op grond van een onderhandse aanbestedingsprocedure) het onderzoek uitbesteed aan bureau BMC.

Samen met de onderzoekers van BMC heeft de Rekenkamercommissie bij aanvang van het onderzoek een startbijeenkomst georganiseerd met de medewerkers uit de ambtelijke organisatie die bij het onderzoek zouden worden betrokken.

De Rekenkamercommissie heeft BMC gevraagd het onderzoek uit te voeren, aan de hand van de vraagstelling en er is een normenkader opgesteld (zie het onderzoeksrapport van BMC voor het gehanteerde toetsingskader).

Vervolgens hebben de onderzoekers een documentenstudie uitgevoerd, hebben er interviews plaatsgevonden en heeft er een casestudy plaatsgevonden.

Daarna heeft BMC de conceptrapportage aan de RKC voorgelegd. Deze rapportage (d.w.z. het rapport met het feitenrelaas, zonder conclusies en aanbevelingen) is vervolgens voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een controle op de juistheid van de feiten. Naar aanleiding daarvan is het rapport (qua beschrijving van de feiten) op enkele punten aangepast. De RKC heeft vervolgens op basis van de conclusies samen met BMC de aanbevelingen geformuleerd.

Op 11 september is de rapportage (met de aanbevelingen) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie.

De reactie van het college en het nawoord van de RKC zijn opgenomen in bijlage I.

3. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies:

OPZET

De visie op Juridische Kwaliteitszorg is goed ontwikkeld binnen Roermond. De visie is helder en voor een gemeente met de omvang van Roermond goed doordacht.

Er is echter geen beleid en er zijn geen normen met betrekking tot Juridische Kwaliteitszorg, de werkprocessen en de taken zijn of niet beschreven of de beschrijving is verouderd, en de kennisdeling is beperkt en nauwelijks gestructureerd.

BESTAAN

Ook de inbedding van Juridische Kwaliteitszorg in de organisatie voldoet niet meer (volledig) aan de visie. Zo maakt de juridisch concerncontroller onderdeel uit van bedrijfsvoering en is deze functie niet meer zo onafhankelijk gepositioneerd als in de visie was bedacht.

De capaciteit van de juridisch adviseurs is kwantitatief gemiddeld (zie de benchmark in paragraaf 4.2.1), kwalitatief wordt de capaciteit gewaardeerd binnen Roermond. Wel wordt er regelmatig externe expertise ingehuurd. Dat blijkt uit de casestudies en ook in de interviews wordt dat erkend. Het afdekken van risico's speelt daarbij een belangrijke rol.

WERKING

In de praktijk is er te weinig tijd beschikbaar voor het vormgeven en het toepassen van Juridische Kwaliteitszorg.

Aspecten die hierbij een rol spelen of hebben gespeeld zijn Corona, de organisatieontwikkeling, de grootstedelijke ambitie van het bestuur en het politieke klimaat.

Ook het ontbreken van juridische kennis in de eerste lijn en de trekkracht die daarvan uitgaat richting de juridisch adviseurs speelt hierbij een rol. Daarmee ontstaat een vicieuze cirkel: doordat de juridische kennis en het juridisch bewustzijn in de eerste lijn ontbreekt wordt er onvoldoende geïnvesteerd in Juridische Kwaliteitszorg en daardoor neemt het juridisch bewustzijn en de kennis alleen maar verder af.

Het archiefsysteem is een punt van aandacht; de persoonlijke schaduwarchieven die door medewerkers worden bijgehouden vormen een serieus juridisch risico.

Aanbevelingen:

Onderstaande aanbevelingen zijn in overleg tussen BMC en de Rekenkamercommissie tot stand gekomen.

In het onderzoeksrapport worden drie belangrijke categorieën geïdentificeerd voor het verbeteren van de Juridische Kwaliteitszorg. Deze categorieën omvatten de organisatorische inrichting, versterking van expertise en bewustzijn, en optimalisatie van werkprocessen en kwaliteitsnormen.

Aanbeveling 1: Zorg voor een goede organisatorische inrichting van Juridische Kwaliteitszorg.

Een effectieve organisatorische inrichting van de Juridische Kwaliteitszorg is essentieel om de juridische processen binnen de organisatie te stroomlijnen en te verbeteren. Dit kan bereikt worden door de verschillende elementen van Juridische Kwaliteitszorg organisatorisch in te richten binnen de organisatie. Het is belangrijk een strakker onderscheid tussen de "drie defensielijnen" te maken en dit organisatorisch te verankeren. Het is essentieel om de verantwoordelijkheden van de eerste, tweede en derde defensielijn duidelijk af te bakenen en te zorgen voor een goede samenwerking en coördinatie tussen deze lijnen. Dit zorgt voor heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen elke defensielijn, wat leidt tot een efficiëntere samenwerking en besluitvorming.

Daarnaast adviseren we om invulling te geven aan de volgende operationele aanbevelingen:

- Maak duidelijk wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn. Definieer de specifieke rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot Juridische Kwaliteitszorg voor elke defensielijn in bijvoorbeeld taakbeschrijvingen.
- Benoem een eindverantwoordelijke voor de Juridische Kwaliteitszorg. Het advies is om de eindverantwoordelijkheid te leggen bij een onafhankelijk gepositioneerde juridisch controller.

Aanbeveling 2: Versterk juridische expertise en bewustzijn binnen de Organisatie.

Het vergroten van de juridische expertise en het bewustzijn binnen de organisatie is van cruciaal belang om juridische risico's te minimaliseren en de kwaliteit van de juridische dienstverlening te verbeteren. Het is daarom belangrijk de juridische kennis in de eerste lijn te versterken en het juridisch bewustzijn binnen de organisatie verder te bevorderen. Daarnaast blijkt er behoefte te zijn voor specialistische kennis op veelvoorkomende vraagstukken. Als organisatie is het belangrijk ruimte te creëren voor specialisten. Dit kan de efficiëntie van de inzet van juridische capaciteit verbeteren.

Daarnaast adviseren we om invulling te geven aan de volgende operationele aanbevelingen:

- Investeer in opleidingen en trainingen om de juridische kennis en vaardigheden van medewerkers in de eerste defensielijn te vergroten. Stimuleer ook het bewustzijn van juridische risico's in bredere zin binnen de gehele organisatie.
- Geef meer prioriteit aan kennisoverdracht en investeer in juridische kennisdeling.

Aanbeveling 3: Optimaliseer de werkprocessen en kwaliteitsnormen.

Het optimaliseren van werkprocessen en het stellen van kwaliteitsnormen is van groot belang om efficiëntie en consistentie te waarborgen binnen de Juridische Kwaliteitszorg.

Daarnaast adviseren we om invulling te geven aan de volgende operationele aanbevelingen:

- Stel normen op voor Juridische Kwaliteitszorg. Ontwikkel formats en normen voor het opstellen van juridische regelingen, brieven en besluiten. Definieer ook de betrokkenheid en verantwoordelijkheden van verschillende betrokkenen gedurende het proces om het juridisch bewustzijn te vergroten en juridische fouten te voorkomen.
- Zorg voor een goed werkend archiefsysteem en investeer in deskundigheid van medewerkers om het systeem optimaal te benutten. Implementeer een archiefsysteem dat eenvoudig en gestandaardiseerd is, zodat documenten op een consistente en toegankelijke manier kunnen worden opgeslagen en teruggevonden.
- Beschrijf en optimaliseer werkprocessen. Documenteer de werkprocessen en draag zorg voor hun vindbaarheid. Geef prioriteit aan de juridische hoofdprocessen, zoals het verstrekken van omgevingsvergunningen, het verstrekken van de bijstandsuitkering en het afhandelen van bezwaarprocedures.
- Voer systematische toetsing uit op werkprocessen. Voer regelmatig interne controles uit om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkprocessen te beoordelen. Op basis hiervan kunnen verbeteringen worden doorgevoerd en kan het lerend vermogen van de organisatie worden vergroot.
- Leg jaarlijks verantwoording af in een Jaarverslag Juridische Kwaliteitszorg. Breng in één document verslag uit over de verschillende aspecten van de Juridische Kwaliteitszorg, waaronder ontwikkelingen, successen en verbeterpunten. Door een integraal overzicht te bieden, kan het leereffect binnen de organisatie worden vergroot.

Bijlage Ia.

Reactie college van B&W van Roermond op de rapportage van de Rekenkamercommissie.



gemeente Roermond

uw nummer		Rekenkamercommissie van de gemeente
uw datum		Roermond
ons nummer	74551-2022	Postbus 900
onze datum	3 oktober 2023	6040 AX ROERMOND
verzonden	- 3 OKT. 2023	
inlichtingen bij cluster	L. van den Bongard	
doorkiesnr.	Bedrijfsvoering	
	0475 – 359548	
bijlage(n) betreffende	-	
	Bestuurlijke reactie op het rapport Juridische kwaliteitszorg bij de gemeente Roermond	

Geachte heer/mevrouw

Op 11 september 2023 heeft de Rekenkamercommissie (RKC) het rapport aangaande het onderzoek naar de "juridische control-functie/ juridische kwaliteitszorg" voor bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd met het verzoek uiterlijk 29 september 2023 te reageren. In overleg met de secretaris van de RKC is de termijn om een bestuurlijke reactie te geven uitgesteld naar 3 oktober 2023. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Hieronder treft u onze bestuurlijke reactie aan.

De RKC komt kort samengevat tot een drietal conclusies:

1. Opzet: de visie op Juridische Kwaliteitszorg is goed ontwikkeld binnen Roermond;
2. Bestaan: de inbedding van Juridische Kwaliteitszorg in de organisatie voldoet niet meer (volledig) voldoet aan de visie;
3. Werking: in de praktijk is te weinig tijd beschikbaar voor het vormgeven en het toepassen van de Juridische Kwaliteitszorg.

Ad 1. Opzet

Wij zijn verheugd te vernemen dat u tot de conclusie komt dat de visie op Juridische Kwaliteitszorg goed is ontwikkeld binnen de gemeente Roermond. Wij kunnen ons niet vinden in uw conclusie dat er geen beleid en normen voor de toepassing van Juridische Kwaliteitszorg zijn ontwikkeld. In uw rapport geeft u aan dat er beperkt beleid is hetgeen niet strookt met de conclusie dat er geen beleid is. In uw rapport geeft u daarnaast aan dat de normen met betrekking tot het opstellen van verordeningen en nadere regels recent zijn ontwikkeld. Deze normen zijn reeds geruime tijd geleden ontwikkeld en via intro beschikbaar voor alle medewerkers. Ook het beleid ten aanzien de preventieve insteek bij bezwaarprocedures is reeds vastgesteld en operationeel. Door de juridisch adviseurs worden nieuwe

ontwikkelingen of wetswijzingen aangegeven. Een goed voorbeeld hiervan is de implementatie van de Wet Open Overheid.

Daarnaast is een aantal juridisch adviseurs nauw betrokken bij de ontwikkelingen van het beleid rond het Didam arrest, alsmede is er een analyse opgesteld met betrekking tot de impact van nieuwe wetgeving in het kader van het Programma Informatiesamenleving. Dit neemt niet weg dat het beleid en de normen voor de toepassing van Juridische Kwaliteitszorg inderdaad kunnen worden uitgebreid. Uw operationele aanbevelingen die zorgen voor optimalisering van de werkprocessen en kwaliteitsnormen, waaronder het stellen van normen voor Juridische Kwaliteitszorg, het optimaliseren van werkprocessen, het systematisch toetsen van werkprocessen en jaarlijks hierover verantwoording af te leggen in een jaarverslag Juridische Kwaliteitszorg nemen wij graag over.

Ad 2: Bestaan

Wij zijn het eens met uw conclusie dat de inbedding van Juridische kwaliteitszorg in de organisatie niet meer (volledig) voldoet aan de visie "Strategie Interne Beheersing". Uw aanbeveling te zorgen voor een goede organisatorische inrichting van Juridische Kwaliteitszorg wordt meegenomen in het onderzoek betreffende de positionering van het team Control.

Ad 3: Werking

Wij herkennen ons in uw conclusie dat er een vicieuze cirkel is ontstaan waardoor er in de praktijk te weinig tijd beschikbaar is voor het vormgeven en het toepassen van Juridische Kwaliteitszorg en dat die vicieuze cirkel moet worden doorbroken. Uw aanbeveling de juridische expertise en bewustzijn binnen de organisatie te versterken nemen wij over.

Bij de organisatieontwikkeling en de daarbij behorende nieuwe structuur is onvoldoende rekening gehouden met de borging van de juridische kennis in de clusters / opgaven (eerste lijn) waardoor niet alle clusters / opgaven voldoende juridische kennis en vaardigheden ter beschikking hebben in hun clusters /opgaven. Hierdoor hebben de clusters / opgaven (eerste lijn) meer dan voor de organisatieontwikkeling een beroep moeten doen op de juridische adviseurs van cluster bedrijfsvoering (tweede lijn en derde lijn). Hierdoor is onvoldoende geïnvesteerd in het op peil krijgen van de juridische kwaliteit.

Dat er een investering in de juridische kennis en vaardigheden in de eerste lijn dient plaats te vinden was bekend. De cluster- en opgavenmanagers zijn dan ook al doende de juridische kennis in de eerste lijn weer op orde te brengen en te borgen.

Uw operationele aanbeveling om de juridische kennis in de eerste lijn te versterken sluit hierbij aan. Ook worden, in samenwerking met de Roermond Academie, de opleidingen en trainingen om juridische kennis en vaardigheden van medewerkers in de eerste lijn bij te brengen, voorbereid. Dit heeft vanwege de Covid-19 pandemie vertraging opgelopen.

Voor juridische kennisdeling binnen de gemeente is het Juridisch Overleg ingevoerd. Ook dit heeft vanwege de Covid-19 pandemie lange tijd geen doorgang meer kunnen vinden. Dit is inmiddels weer opgestart.

Ten aanzien van uw operationele aanbeveling voor een goed werkend archiefsysteem merken wij het volgende op.

Geadviseerd wordt om een goed werkend archiefsysteem te implementeren en te investeren in de deskundigheid van de medewerkers om het systeem optimaal te benutten. Gemeenten dienen de Archiefwet na te leven.

De gemeenteraad wordt hieromtrent jaarlijks geïnformeerd middels raadsinformatiebrief (d.d. 5 januari 2023) en een jaarverslag ten behoeve van Horizontale Verantwoording Archiefwet. De in het

jaarverslag, opgenomen verbeterpunten, worden gebruikt om te werken aan de structurele verbetering betreffende de naleving van de Archiefwet.

Het archiefbeheer staat onder wettelijk toezicht van de Provincie Limburg. De Provincie ziet erop toe dat de gemeente Roermond haar processen hieromtrent deugdelijk heeft ingericht. De gemeente Roermond heeft, ten tijde van opstellen van deze bestuurlijke reactie, nog geen oordeel van de Provincie ontvangen betreffende de laatste beoordeling.

De gemeente Roermond is aangesloten bij Dimpact. Dimpact is de Coöperatieve vereniging van, voor en door gemeenten. leden hebben een gedeelde ambitie: oplossingen initiëren en realiseren voor de publieke dienstverlening van morgen. Met Dimpact wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe suite aan softwarecomponenten ten behoeve van onze dienstverlening. Een daarvan betreft een nieuw archiefcomponent. Als lid sluiten we hierop aan en blijven we het proces rondom archivering verbeteren.

Ten slotte merken wij op dat de gemeente in privaatrechtelijke procedures wordt bijgestaan door de externe huisadvocaat en dat er bij grootstedelijke ontwikkelingen en op politiek gevoelige dossiers waar nodig externe expertise wordt ingeschakeld.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,



J. van Putten



Y.F.W. Hoogtanders

Bijlage Ib

Nawoord rekenkamercommissie naar aanleiding van de reactie van het college van B&W.

Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college op het rapport. De Rekenkamercommissie is verheugd dat het college de conclusies grotendeels kan onderschrijven en over de positieve reactie op de gedane aanbevelingen.

Met betrekking tot de kanttekening van het college ten aanzien van de conclusie over de normering en het beleid het volgende. Inderdaad is in het rapport aangegeven dat normen en beleid voor juridische kwaliteitszorg in ontwikkeling zijn of recent zijn ontwikkeld. Daar zijn in het rapport ook enkele voorbeelden van gegeven. De conclusie moet ook in dat licht worden gezien. De opmerking van het college komt in grote lijnen overeen met hetgeen in het rapport is weergegeven en is in die zin ook een terechte inkleuring. Van belang blijft ons inziens echter dat hier ook de komende periode aandacht voor blijft.

Namens de Rekenkamercommissie,

Melhat Kurt

Voorzitter

Bijlage II.

Onderzoeksrapport “*Juridische Kwaliteitszorg bij de gemeente Roermond*”

In opdracht van de Rekenkamercommissie is het onderzoek uitgevoerd en het onderzoeksrapport opgesteld door: BMC

Onderzoekers:

Martine Bekamp en Erwin Ormel

Rekenkameronderzoek naar de Juridische Kwaliteitszorg bij de gemeente Roermond

Rekenkamercommissie Roermond



Rekenkameronderzoek naar de Juridische Kwaliteitszorg bij de gemeente Roermond

Rapport
Rekenkamercommissie Roermond

Inhoudsopgave

Leeswijzer	1
H1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding van het onderzoek	2
1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	2
H2 Onderzoeksverantwoording	3
2.1 Toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethoden	3
H3 Normenkader Juridische kwaliteitszorg	5
3.1 Definitie juridische kwaliteitszorg	5
3.2 Juridische kwaliteitszorg is breder dan juridische control	5
3.3 Opzet, Bestaan en werking	5
3.4 Toegepast Normenkader	6
3.4.1 Normen ten aanzien van personeel	6
3.4.2 Normen ten aanzien van de structuur	7
3.4.3 Normen ten aanzien van het werkwijze	8
3.4.4 Normen ten aanzien van het publiekrechtelijk kader	10
3.4.5 Normen ten aanzien van het privaatrechtelijk kader	10
3.4.6 Normen ten aanzien van feitelijk kader	11
H4 Bevindingen	12
4.1 Algemeen	12
4.2 Bevindingen ten aanzien van het normenkader	12
4.2.1 Bevindingen ten aanzien van personeel	12
4.2.2 Bevindingen ten aanzien van de structuur	14
4.2.3 Bevindingen ten aanzien van de werkwijze	16
4.2.4 Bevindingen ten aanzien van het publiekrechtelijk kader	19
4.2.5 Bevindingen ten aanzien van privaatrechtelijk kader	20
4.2.6 Bevindingen ten aanzien van feitelijk kader	21
H5 Conclusies en Aanbevelingen	22
5.1 Conclusies	22
5.2 Aanbevelingen	23

Bijlage 1 Lijst geïnterviewden	25
Bijlage 2 Interviewprotocol	26
Bijlage 3 Resultaten Formatiebenchmark Juridische functies	28
Bijlage 4 Geraadpleegde Documenten	31
Colofon	32

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Leeswijzer

Voor u ligt het rapport van het rekenkameronderzoek naar Juridische Kwaliteitszorg in de gemeente Roermond.

Hierin doen we verslag van de onderzoeksactiviteiten die plaatsvonden in de periode juni 2022 tot en met maart 2023.

Dit rapport geeft een overzicht van de bevindingen van het onderzoeksteam, zoals verzameld aan de hand van de onderzoeksvragen van de Rekenkamercommissie.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Het doel van het onderzoek;
- De onderzoeksverantwoording;
- Het normenkader;
- De bevindingen
- De conclusies en aanbevelingen voor verbetering van de Juridische Kwaliteitszorg, die in overleg met de Rekenkamercommissie zijn opgesteld

H1 | Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Effectieve juridische kwaliteitszorg verkleint risico's op juridisch verkeerde beslissingen, juridische procedures en schade voor (inwoners van) de stad en de gemeentelijke organisatie. De Rekenkamercommissie van Roermond bepaalt ieder jaar een aantal thema's met betrekking waartoe de effectiviteit en efficiency van de uitvoering wordt onderzocht. De Rekenkamercommissie Roermond vraagt zich af of de juridische kwaliteitszorg in opzet, bestaan en werking kwalitatief en kwantitatief zodanig is vormgegeven dat wordt bijgedragen aan de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Daarom heeft de Rekenkamercommissie nu Juridische kwaliteitszorg centraal gesteld in een onderzoek, vanwege het grote belang van een goede uitvoering.

1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Doelstelling

De Rekenkamercommissie heeft ons gevraagd om onderzoek te doen naar de juridische kwaliteitszorg bij de gemeente Roermond. Vaak wordt Juridische Kwaliteitszorg verward met Juridische Control. Juridische kwaliteitszorg is echter breder en het doel van dit onderzoek is dan ook om alle proactieve en reactieve handelingen die binnen de gemeente Roermond worden verricht om de juridische kwaliteit te waarborgen te toetsen op effectiviteit en efficiency.

De volgende centrale onderzoeksvraag is gebruikt tijdens het onderzoek:

Is de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeentelijke organisatie van Roermond effectief en efficiënt georganiseerd qua opzet, bestaan en werking en worden onrechtmatig handelen en onnodige juridische procedures voorkomen?

Scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op:

De juridische kwaliteitszorg die betrekking heeft op de besluiten (publiekrechtelijk handelen) en het privaatrechtelijk en feitelijk handelen van de gemeente Roermond.

H2 | Onderzoeksverantwoording

2.1 Toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethoden

Toetsing Juridische kwaliteitszorg aan normenkader

We hebben vooraf een normenkader ontwikkeld voor dit onderzoek. Als aan alle normen wordt voldaan is de juridische kwaliteitszorg effectief en efficiënt uitgevoerd. Hierbij zijn we uitgegaan van het Groninger model. Dat is een model dat door de gemeente Groningen in samenwerking met Rijksuniversiteit Groningen is ontwikkeld. Dit model neemt zes juridische kwaliteitsnormen als uitgangspunt. Deze normen worden onderverdeeld in twee soorten. Enerzijds betreft het procesmatige en organisatiekundige normen (Personeel, structuur en werkwijze). Zij zeggen iets over hoe de gemeente Roermond haar juridische kwaliteit wil organiseren. Anderzijds betreft het inhoudelijke normen (Publiekrechtelijk, privaatrechtelijk en feitelijk kader).

Deskresearch

Aan de hand van diverse documenten, management- en bestuursrapportages (bijvoorbeeld juridische jaarverslagen) en beschrijving van werkprocessen, functiebeschrijvingen en werkinstructies hebben we ons een beeld gevormd van wat is vastgelegd en wat bekend kan zijn bij de medewerkers, het management en het bestuur. De volledige lijst van geraadpleegde documenten is als bijlage 4 bij dit rapport gevoegd.

Interviews

De direct betrokken functionarissen in de organisatie en het bestuur zijn geïnterviewd. Deels vonden deze gesprekken plaats in de vorm van groepsgesprekken, deels betroffen het interviews met individuele betrokkenen. Een lijst van de functies van de geïnterviewde personen is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd. Een interviewprotocol vormde de basis voor het gevoerde gesprek. Dit protocol is tevens als bijlage (3) bijgevoegd.

Casestudy

Hoewel we aan de hand van het opgebouwde beeld uit de documenten en interviews de centrale vraag al konden beantwoorden op een geaggregeerd niveau, dus los van specifieke situaties, is ervoor gekozen om uit oogpunt van zorgvuldigheid, objectiviteit en transparante oordeelsvorming een casestudy uit te voeren. In overleg met de Rekenkamercommissie is een aantal dossiers geselecteerd om te toetsen of in de praktijk wordt gewerkt overeenkomstig hetgeen in de interviews is gesteld.

We hebben de volgende cases onderzocht:

- Aanbesteding Afval
- Aanbesteding Jeugd
- Zorglandschap WMO
- Oprichting Groen en Doen
- Verstegen
- Paraplubestemmingsplan
- Tunnel-Problematiek

De casestudies zijn vooral gebruikt om een plausibiliteitstoets te doen van de in de interviews gedane uitspraken. Waar ondersteunende onderbouwing in de casestudies is gevonden, is dat in dit rapport aangegeven. De casestudies hebben geen aanleiding gegeven om de bevindingen in twijfel te trekken.

H3 | Normenkader Juridische kwaliteitszorg

3.1 Definitie juridische kwaliteitszorg

De door ons gehanteerde definitie voor juridische kwaliteitszorg is als volgt:

'Het geheel van maatregelen en voorzieningen die door de gemeente getroffen kunnen worden teneinde juridische risico's en de daarmee samenhangende schade te voorkomen of te beperken'.

3.2 Juridische kwaliteitszorg is breder dan juridische control

De juridische kwaliteit van overheidshandelen is bepalend voor de betrouwbaarheid en rechtsstatelijkheid van de overheid tegenover onze inwoners. Juridische kwaliteit is onderdeel van het werk van alle ambtenaren. Allen werken eraan om duidelijk te zijn, beslissingen uit te leggen etc. Met juridische termen wordt gesproken over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht, de klachtenadviseur kijkt naar en toetst aan de behoorlijkheidsnormen van de nationale Ombudsman, een professional kijkt naar de vraag van de inwoner en is dienstverlenend, een controller kijkt of alles conform afgesproken processen is verlopen. Bij juridische kwaliteitszorg gaat het daarbij om de vraag naar de organisatie van de juridische functie, over de kwaliteit van de governance¹ en het risicomanagement. De essentie van juridische kwaliteitszorg is daarmee niet alleen de inhoud, maar ook de organisatorische vormgeving (kennis, bewustzijn, sturing en processen) én de cultuur die ervoor zorgen dat de juiste inhoud wordt geleverd. Hierin zit het onderscheid tussen juridische kwaliteitszorg en juridische Control. Juridische control is dus slechts een onderdeel van juridische kwaliteitszorg.

3.3 Opzet, Bestaan en werking

De begrippen opzet, bestaan en werking

De vraagstelling gaat uit van de begrippen opzet, bestaan en werking. Onder opzet wordt verstaan het ontwerp, zoals dat is terug te vinden in beleid, businesscases, structuurdocumenten of een projectplan. Het geeft het handelen weer voor het treffen en toetsen van maatregelen.

¹ Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden op de juridische kwaliteit, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen.

Het bestaan zegt iets over de vraag of de maatregelen feitelijk zijn getroffen. Het gaat hierbij onder meer over de vraag hoe het ontwerp (de opzet) zich heeft vertaald in procedures, processen en werkwijzen.

De werking gaat over de effectiviteit van de getroffen maatregelen. Functioneert het geheel, zoals het bedoeld is.

Niet één op één in te passen in het Groninger Model

Het normenkader zoals dat in dit onderzoek wordt toegepast, kent een andere indeling dan die van opzet, bestaan en werking. Sommige (categorieën) normen hebben alle elementen in zich, andere normen zien alleen toe op de opzet, of de werking. We hebben onze bevindingen opgedeeld in de categorieën opzet, bestaan en werking. Deze indeling komt dan ook terug in de conclusies.

3.4 Toegepast Normenkader

Een zorgvuldig onderzoek vraagt om een vooraf vastgesteld normenkader. Ook in dit onderzoek is een normenkader vastgesteld en vooraf met de opdrachtgever en de ondervraagden gedeeld. In deze paragraaf geven we dat normenkader weer, dat gebaseerd is op het Groninger model. Aan de hand van de normen in deze paragraaf presenteren we in het volgende hoofdstuk onze bevindingen.

3.4.1 Normen ten aanzien van personeel

De capaciteit is in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoende

Bij deze norm toetsen we of de juridische capaciteit in kwantitatieve zin (qua formatie) en in kwalitatieve zin voldoende is. Dit onderzoek is geen assessment van individuele medewerkers.

Het gaat hierbij om algemene beelden die uit de interviews zijn verkregen. Daarbij is tevens bekeken of die beelden bevestigd worden uit de casestudies.

De capaciteit is in vergelijking met andere gemeenten voldoende

Deze norm heeft betrekking op de capaciteit van de juridische functie in relatie tot andere vergelijkbare referentiegemeenten. We maken hierbij gebruik van een eigen database van formatiegegevens van Nederlandse gemeenten. Hierbij tekenen we aan dat het met name zal gaan om de centrale juridische capaciteit. De juridische capaciteit die in de lijn is ondergebracht laat zich niet benchmarken.

Taakomschrijvingen voldoen aan daaraan te stellen eisen

Taakomschrijvingen bieden een belangrijk houvast voor de uitvoering van de functie en de sturing daarop door het management. Deze norm heeft betrekking op de beschikbaarheid, de actualiteit en de volledigheid van de taakomschrijvingen.

3.4.2 Normen ten aanzien van de structuur

Er is een visie op control in het algemeen en specifiek voor juridische control

De visie op control in het algemeen en specifiek op die voor juridische control heeft met name betrekking op de structuur waarbinnen in de organisatie de juridische kwaliteitszorg is vormgegeven. Een visie op control gaat in wezen verder dan alleen de structuur, maar op die aspecten zien de normen die beschreven zijn onder werkwijze en kader met name toe.

Voor de analyse hiervan gaan we uit van het model van **the Three Lines of Defence**, ofwel de drie defensielijnen². In de organisatie zijn er als het ware drie verdedigingslijnen die complementair aan elkaar zijn en ertoe bijdragen dat de organisatie juridisch in control is. Dat is weergegeven in het onderliggende model.

De eerste defensielijn wordt gevormd door de lijnafdelingen³ of de beleidsafdelingen. Zij zijn belast met de sturing en beheersing van hun reguliere activiteiten, inclusief de vraag welke juridische consequenties het beleid of de uitvoering van het beleid met zich meebrengt.

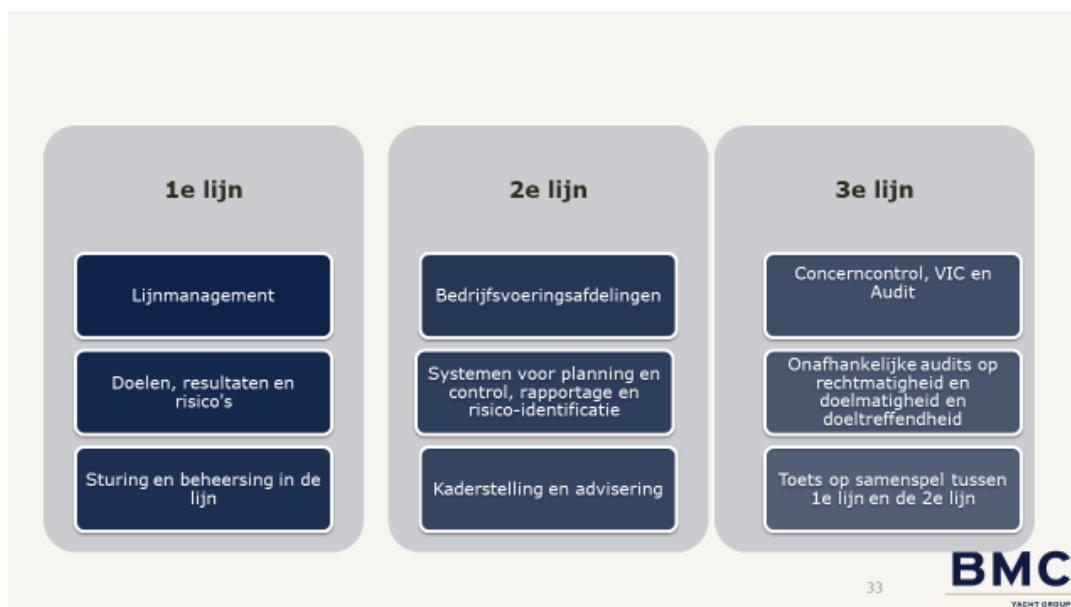
De tweede defensielijn wordt gevormd door een staf-/ bedrijfsvoeringsafdeling of een centrale afdeling Juridische zaken. Daar vindt de kaderstelling plaats rondom het juridisch handelen van de organisatie en wordt er geadviseerd aan de lijnafdelingen over het handelen binnen het juridisch kader.

De derde defensielijn is belast met het toezicht op het samenspel tussen de eerste en tweede defensielijn en doet daarbij aanvullend onderzoek. Dat kan zowel betrekking hebben op aspecten van rechtmatigheid, doelmatigheid als doeltreffendheid. Deze lijn is vaak binnen de concernstaf georganiseerd.

Dit is schematisch weergegeven in het volgende overzicht.

² Dit model is in dit geval goed toepasbaar omdat de structuur ondersteunend moet zijn aan de inhoud en dit model daar een goed toetsingskader voor is.

³ Een lijnafdeling is een afdeling die direct werkzaam is ten behoeve van de organisatiedoelstellingen. Zij vormen het primaire proces.



Figuur 1: De drie defensielijnen

Deze norm ziet er op toe dat alle drie lijnen met betrekking tot Juridische Kwaliteitszorg in opzet in onderlinge samenhang zijn georganiseerd.

Er is een functionerend systeem voor Juridische Kwaliteitszorg

Waar de vorige norm vooral betrekking had op de opzet van de kwaliteitszorg, heeft deze norm met name betrekking op de werking van de Juridische Kwaliteitszorg. In de praktijk wordt gewerkt overeenkomstig de opzet.

De juridische functie is zorgvuldig belegd in de gemeente

De juridische functie wordt uiteraard uitgevoerd door juridisch medewerkers/ adviseurs, maar maakt ook deel uit van het uitvoerende werk van andere medewerkers. Deze medewerkers moeten zich bewust zijn van de juridische regels, risico's en uitgangspunten bij de uitoefening van hun functie. Dit kan door kaders en richtlijnen, door kennisdeling en door informatie-uitwisseling geborgd worden.

3.4.3 Normen ten aanzien van de werkwijze

De eindverantwoordelijkheid voor juridisch kwaliteitszorg is helder belegd

Hierbij geldt de norm dat helder is vastgelegd waar de verantwoordelijkheid berust voor de Juridische Kwaliteitszorg. Het gaat hierbij om de systeemverantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid voor een goed functionerend stelsel, waarin de rollen en bevoegdheden voldoende tot hun recht komen.

De werkprocessen zijn helder beschreven

Werkprocessen zijn helder beschreven en goed georganiseerd en er is een mechanisme voor terugkoppeling van informatie en ervaringen uit de werkprocessen.

De werkprocessen zijn doeltreffend

Er is sprake van een periodieke toets op de werking van de processen op doelmatigheid en doeltreffendheid. De juridische functie is zo georganiseerd dat dubbelingen in het werk worden voorkomen, er voldoende controle is en (externe) deskundigheid op het goede moment wordt ingezet.

Het lerend vermogen in de juridische controlfunctie is goed georganiseerd

Er is een functionerend systeem van interne controle en er vinden periodiek en systematisch evaluaties plaats van het functioneren van de juridische controlfunctie. Daarnaast worden de uitkomsten gedeeld en worden waar nodig acties ondernomen, gericht op ander handelen als dat nodig is.

De juridische functie is vraag- en aanbodgericht georganiseerd ivm risico's

Naast het desgevraagd verstrekken van juridisch advies wordt er ook proactief geadviseerd als zich juridische risico's voordoen of nieuwe regels gaan gelden. Op die manier wordt voorkomen dat door te late betrokkenheid van de juridisch adviseur of door het ontbreken van bekendheid van de juridische situatie risico's worden gelopen die anders voorkomen kunnen worden.

Kennis wordt binnen de organisatie gedeeld of via intranet

Er wordt intern gewerkt aan kennisoverdracht en informatie is makkelijk te vinden op een gezamenlijke schijf.

De meest actuele juridische regelingen en voorzieningen zijn aanwezig en toegankelijk

De medewerkers binnen de organisatie en zeker de juridisch medewerkers/adviseurs moeten makkelijk toegang hebben tot de geldende regelingen en voorzieningen om onnodig werk en onbekendheid met de regelingen te voorkomen. Daarnaast is van belang dat oude stukken kunnen worden teruggevonden om te voorkomen dat steeds het wiel moet worden uitgevonden.

Er wordt verantwoording afgelegd middels een jaarverslag Juridische Kwaliteitszorg

Jaarlijks wordt er een jaarverslag Juridische Kwaliteitszorg opgesteld om de ontwikkeling van Juridische Kwaliteitszorg te kunnen volgen en de kansen en risico's in beeld te hebben.

Er wordt vooruitgekeken naar de rechtmatigheidscontrole en -verantwoording

Met ingang van 2023 verantwoordt het college zich over de mate waarin de lasten en de baten op een rechtmatige wijze tot stand zijn gekomen. Dat stelt eisen aan de wijze waarop de verbijzonderde interne controle is vormgegeven en de verantwoording hierop.

Deze norm geeft aan dat er in voldoende mate vooruitgekeken wordt naar de eisen die aan de rechtmatigheidsverantwoording worden gesteld.⁴

3.4.4 Normen ten aanzien van het publiekrechtelijk kader

Er is beleid voor Juridische Kwaliteitszorg

In beleid is vastgelegd hoe omgegaan wordt met juridische kwaliteit. Zo kan bijvoorbeeld beleid zijn dat bezwaarprocedures worden voorkomen door het inzetten van mediation of dat bij negatieve besluiten mondeling wordt gecommuniceerd voordat een schriftelijke beschikking wordt verstuurd.

Er zijn normen (verordeningen en instructies) opgesteld voor de Juridische Kwaliteitszorg

In verordeningen en instructies wordt de uitvoering van Juridische Kwaliteitszorg vastgelegd.

Op deze manier weten inwoners welke werkwijze ze kunnen verwachten en medewerkers welk handelen er van ze verwacht wordt.

De gemeente voldoet aan landelijke normen ten aanzien van juridische kwaliteitszorg

Getoetst wordt of voldaan wordt aan landelijke normen met betrekking tot bijvoorbeeld de publicatie van regelingen en besluiten.

3.4.5 Normen ten aanzien van het privaatrechtelijk kader

De privaatrechtelijke normen gebaseerd op landelijke en Europese wetgeving zijn voldoende bekend

Naast de bestuursrechtelijke regelgeving is voor een gemeente ook van belang dat privaatrechtelijke normen worden nageleefd. Indien daar niet aan wordt voldaan kunnen door een rechter schadeclaims worden toegekend. Dit vormt financieel een groot risico.

⁴ Het zou in het kader van dit onderzoek te ver voeren om een zelfstandig onderzoek te doen naar de voorbereidingen op de rechtmatigheidsverantwoording. Voor een belangrijk deel steunen we hierbij op de bevindingen van de accountant, zoals die zijn verwoord in de managementletter.

3.4.6 Normen ten aanzien van het feitelijk kader

De medewerkers hebben een bewustzijn ontwikkeld mbt Juridische Kwaliteitszorg

Indien formeel aan alle normen voldaan wordt, maar de medewerkers zich niet bewust zijn van wat er van ze verwacht wordt, is er in de praktijk geen sprake van goede Juridische Kwaliteitszorg. Het is van belang dat medewerkers bij hun handelen en besluitvorming een zorgvuldige afweging maken en weten wat juridische consequenties (kunnen) zijn.

H4 | Bevindingen

4.1 Algemeen

De visie op Juridische Kwaliteitszorg is binnen Roermond goed uitgewerkt. De visie wordt echter niet voldoende toegepast. De juridisch adviseurs en ook de Juridisch Concerncontroller geven aan dat in de praktijk te weinig tijd beschikbaar is voor het vormgeven en voor het kaderstellende en ontwikkelende deel van Juridische Kwaliteitszorg. Dat is het eerste wat er bij inschiet in de praktijk. Aspecten die een rol spelen bij het niet tot uitvoer brengen van Juridische Kwaliteitszorg zijn volgens de geïnterviewden Corona en de krapte op de arbeidsmarkt, waardoor juridisch adviseurs veelvuldig in de uitvoering worden getrokken en veel tijd wordt besteed aan casuïstiek. Ook de organisatieontwikkeling speelt hierbij een rol.

Ten slotte wordt de grootstedelijke ambitie van het bestuur van de gemeente Roermond en het politieke klimaat vaak genoemd als een reden voor de inzet van veel juridische capaciteit in de adviserende rol in de tweede lijn.

Door de grootstedelijke ambitie spelen meer tijdrovende vraagstukken dan gemiddeld in een gemeente van gelijke omvang. Zo vraagt een dossier als het coffeeshopbeleid en het dossier met betrekking tot de Roerdelta veel juridische inzet. Met het politieke klimaat wordt bedoeld dat Roermond in het verleden veel negatieve media aandacht heeft gehad en het bestuurlijk van belang is gevonden om nieuwe negatieve aandacht te voorkomen. Om die reden wordt sneller dan gebruikelijk in andere gemeenten juridisch advies gevraagd om fouten te voorkomen. Tegelijkertijd is de druk op de juridisch adviseurs groter om zorgvuldige adviezen te geven.

4.2 Bevindingen ten aanzien van het normenkader

4.2.1 Bevindingen ten aanzien van personeel

De normen ten aanzien van personeel betreffen:

- a. De capaciteit is in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoende
- b. De capaciteit is voldoende in vergelijking met andere gemeenten
- c. De taakomschrijvingen voldoen aan de daaraan te stellen eisen

Wisselende kwantiteit (en dus kwaliteit) in de eerste lijn

De juridisch adviseurs in de tweede lijn zijn generalisten. In alle gesprekken die we gevoerd hebben wordt aangegeven dat de juridisch adviseurs niet de capaciteit hebben om altijd de details in te duiken. Vaak wordt hier wel een beroep op gedaan, waardoor geen ruimte meer is voor grote dossiers. In het primaire proces ontbreekt vaker voldoende (specifieke) juridische kennis. Om die reden worden de adviseurs snel aangehaakt. De grootste juridische zorgen

worden waargenomen bij de afdelingen die geen eigen juristen in de lijn hebben. Dit speelt met name bij beheer openbare ruimte en sociaal domein. Bij het sociaal domein en inkoop en aanbesteding wordt vooral specialistische juridische kennis gemist.

Centrale juridische kwantiteit: gemiddeld ten opzichte van vergelijkbare gemeenten

Zoals in het vorige hoofdstuk bij de normstelling al is aangegeven, is de centrale juridische capaciteit vergeleken met die van andere gemeenten. Dit is gedaan op basis van een benchmark. In bijlage 3 is de benchmark nader uitgewerkt. Van de juridische rollen die decentraal zijn belegd is geen benchmark voorhanden.

Wanneer we de centraal juridische formatie met elkaar vergelijken, zit Roermond op het eerste oog wat aan de hoge kant voor wat betreft de formatie. Echter valt op dat de functies 'juridisch medewerker sociale zaken' en 'juridisch medewerker rechtsbescherming' bij vergelijkbare gemeenten (vaak) geen onderdeel is van de 'centrale' formatie.

Om een goed beeld te geven hiervan, hebben we zowel een benchmark gedaan inclusief als exclusief deze functies. Bij die laatste vergelijking zien we dat Roermond beschikt over gemiddelde formatie.

	Gemeente Roermond		Referentiegemeenten		
	f.t.e.	% van de totale formatie	Ondergrens	Gemiddeld	Bovengrens
Juridische zaken incl. twee functies	11,33	1,93%	1,14%	1,42%	1,65%
Juridische zaken excl. twee functies	8,33	1,42%	1,14%	1,42%	1,65%

Taakomschrijvingen zijn helder

In het verleden werden taakbeschrijvingen opgesteld, waarin de taken en verantwoordelijkheden helder werden beschreven. Die beschrijvingen zijn intussen achterhaald. Tegenwoordig wordt uitgegaan van globale HR 21 profielen en wordt, op het moment dat er een vacature is, een detaillering aangebracht. We hebben enkele van die vacatureteksten gezien en daarin staan de taken op hoofdlijnen omschreven, maar voor een goede taakin-vulling en voor gesprekken tussen manager en medewerker over het functioneren is dat in onze ogen niet voldoende. Het ontbreekt derhalve aan heldere taakomschrijvingen.

4.2.2 Bevindingen ten aanzien van de structuur

De normen ten aanzien van structuur betreffen:

- d. Er is een functionerend systeem voor Juridische Kwaliteitszorg
- e. Er is een visie op control in het algemeen en specifiek voor Juridische Kwaliteitszorg
- f. De Juridische Kwaliteitszorg is duidelijk belegd in de gemeente

OPZET

De controlstructuur is gebaseerd op “de three lines of defense”

In het besluit “inrichting controlfunctie” van 3 december 2019 is de structuur van de controlfunctie weergegeven. In dat besluit wordt aangegeven dat voor de inrichting het model van de three lines of defense als vertrekpunt is genomen. Dat resulteert in de onderstaande figuur.

Lines of defence	Algemeen	Gemeente	Rol
	Raad van Commissarissen	Gemeenteraad	Toezicht
	Raad van Bestuur	College van B&W	Eindverantwoordelijk en toezicht
3 ^e lijn	Interne auditfunctie	<ul style="list-style-type: none">• Verbijzonderde interne controle• Concerncontrol	Totaaloverzicht, aanvullende zekerheid over in control zijn
2 ^e lijn	<ul style="list-style-type: none">• Controlling• Riskmanagement• Compliance• Kwaliteitsmanagement• Etc.	<ul style="list-style-type: none">• Ondersteunende functies:• Financial control• Dienst-/sector-/Domeincontroller• Kwaliteitsmedewerker• Adviesfuncties	Ondersteunend en verantwoordelijk voor de infrastructuur, methodiek, richtlijnen etc.
1 ^e lijn	<ul style="list-style-type: none">• Business management• Divisie-/unitmanagement	<ul style="list-style-type: none">• Directie• Afdelingsmanager• Teammanager/-leider• Coördinator• Etc.	Primair verantwoordelijk voor goede interne beheersing (control)

(Bron: Gemeente Roermond)

De structuur kent twee concerncontrollers

Een herijking van de structuur was volgens de stellers van het stuk nodig omdat in de loop van de tijd elementen in de werkzaamheden van de controllers zijn terechtgekomen, die op grond van de modelmatige benadering elders ondergebracht zouden moeten worden.

Geen zuiver theoretische toepassing: beweging tussen de tweede en derde lijn

Het besluit erkent dat van een zuivere theoretische toepassing van het Three Lines of Defense model in de praktijk geen sprake kan zijn. De controllers verrichten werkzaamheden zowel de 2e als de 3e lijn. Het risico is dat de adviseursrol en de controlrol door elkaar gaan lopen en control te weinig onafhankelijk is.

BESTAAN

Control is niet meer gepositioneerd rechtstreeks onder de gemeentesecretaris

Inmiddels is het besluit van 2019 losgelaten. Werd er in 2019 nog van uitgegaan dat control rechtstreeks onder de gemeentesecretaris werd geplaatst, bij de huidige wijziging van de organisatiestructuur is control ondergebracht bij de bedrijfsvoering. Hieraan ligt geen formeel besluit ten grondslag.

De onafhankelijke positie is daarmee niet organisatorisch gegarandeerd, maar is afhankelijk van de persoon. De juridisch concerncontroller is ondergebracht bij Juridische zaken, die in de regel de tweedelijns activiteiten verricht. Ook de juridisch concerncontroller wordt voor een substantieel deel ingezet op deze tweedelijns activiteiten. Door de geïnterviewden wordt een verschuiving waargenomen van de controlrol naar de tweedelijns adviesrol. De verhouding tussen de eerste en de tweedelijns werkzaamheden wordt ingeschat op fifty-fifty. Derde lijns werkzaamheden die worden uitgevoerd zijn:

- Visie op control
- 213a onderzoeken
- Juridische overleggen en kennisdeling
- Het kwaliteitsplatform

In de praktijk zijn deze werkzaamheden weinig gestructureerd en wordt hier incidenteel vorm aangegeven.

Ook andere juridische activiteiten ondergebracht in de tweede lijn

De uiteenlopende specialismen maakt het lastig om al de disciplines op voldoende niveau te borgen in de organisatie. De juridisch adviseurs hebben een generalistische rol, met een thematische verdeling.

De volgende verschillende specialismen worden onderscheiden:

- a. Sociaal Domein
- b. Leefbaarheid
- c. Handhaving
- d. Vergunningverlening
- e. Privaatrecht (onteigening / Wet voorkeursrecht gemeenten).

Er ontstaat spanning doordat er vanuit de inhoudelijke disciplines behoefte bestaat aan specialistische kennis, terwijl de juridisch adviseurs generalistisch ingezet worden.

WERKING

Trekrachten vanuit tweede lijns control

Uit de interviews blijkt dat er een groot beroep gedaan wordt op de ondersteuning vanuit de meer betrokken 2e lijns control. Bij de inrichting van de control functie (collegebesluit van 3 december 2019) is in dat kader aangegeven, dat van de concerncontroller wordt verwacht dat deze zich zowel in de 2e als de 3e lijn beweegt. Het gaat enerzijds om adviseren over de inrichting en bewaking van ondersteunende instrumenten en processen en anderzijds om het uitvoeren van en rapporteren over de (verbijzonderde) interne controles en de auditfunctie.

Een te groot beroep op de tweede lijnsactiviteit kan ten koste gaan van de aandacht voor de derdelijns activiteiten.

De organisatiewijziging trekt een zware wissel op de organisatie.

Zoals in het algemeen deel aangegeven, trekt de organisatiewijziging een zware wissel op de organisatie. Een van de doelen van de organisatiewijziging is dat de organisatie meer in control moet komen. In de interviews wordt echter aangegeven dat de medewerkers waarnemen dat er weinig rust is om zaken goed te borgen en dat het lastig is om focus aan te brengen. Daardoor is er ook weinig aandacht voor strategie. Vanuit de lijn heeft rechtmatigheid daardoor nog weinig prioriteit. Door de organisatieontwikkeling zijn er dus door de directie tijdelijk andere prioriteiten gesteld, waardoor er te weinig tijd en capaciteit beschikbaar is voor Juridische Kwaliteitszorg.

4.2.3 Bevindingen ten aanzien van de werkwijze

De normen ten aanzien van de werkwijze betreffen:

- g. De eindverantwoordelijkheid voor juridische control is helder belegd
- h. Werkprocessen zijn helder beschreven en goed georganiseerd en er is een mechanisme voor terugkoppeling van informatie en ervaringen uit de werkprocessen
- i. De werkprocessen zijn doeltreffend
- j. Het lerend vermogen in de juridische controlfunctie is goed georganiseerd
- k. De juridische functie is vraag- en aanbodgericht georganiseerd ivm risico's
- l. Kennis wordt binnen de organisatie gedeeld
- m. De meest actuele juridische regelingen en voorzieningen zijn aanwezig en toegankelijk
- n. Er is een jaarverslag Juridische Kwaliteitszorg
- o. Er wordt vooruitgekeken naar de rechtmatigheidscontrole en -verantwoording

OPZET

Geen duidelijke eindverantwoordelijkheid voor Juridische Kwaliteitszorg

De eindverantwoordelijkheid voor Juridische Kwaliteitszorg is niet vastgelegd. Er wordt weliswaar een structuur beschreven, maar uit de stukken blijkt niet wie er in de organisatie systeemverantwoordelijk (verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem van Juridische Kwaliteitszorg) is voor de Juridische Kwaliteitszorg. Desgevraagd blijkt uit de interviews dat de gemeentesecretaris aangeeft eindverantwoordelijk te zijn, ook voor een goed werkend stelsel van Juridische Kwaliteitszorg. De Algemeen directeur is immers verantwoordelijk voor de hele organisatie en dus ook voor Juridische Kwaliteitszorg. Dat hoeft echter niet het geval te zijn. De verantwoordelijkheid van een onafhankelijk controller kan de inhoudelijke verantwoordelijkheid van een gemeentesecretaris overstijgen.

In die lijn geeft de wethouder aan dat de juridisch concerncontroller eigenstandig eindverantwoordelijk is. Vaststaat dat het niet helder is.

De meest actuele juridische regelingen zijn aanwezig en toegankelijk.

Alle juridische regelingen worden volgens de landelijke normen gepubliceerd op wetten.nl. Het is van belang dat alle beleidsregels, verordeningen en richtlijnen daarvoor worden aangeleverd. De juridisch adviseurs geven aan dat aan die norm vrijwel altijd wordt voldaan. Er is geen link op het intranet van Roermond terug te vinden naar de individuele regelingen, wel naar de hoofdpagina van wetten.nl.

BESTAAN

Werkprocessen zijn niet beschreven of verouderd

Werkprocessen zijn vaak niet beschreven of verouderd. Intussen zijn een aantal processen geactualiseerd, bijvoorbeeld het proces aanvraag WMO en hulpvraag sociale zaken. Voor veel andere processen in het primaire proces geldt dat niet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan beheer openbare ruimte of het opstellen van een bestemmingsplan. Ons is niet gebleken dat er een systematische toets plaatsvindt op de werkprocessen. Dat betekent dat ook niet kan worden vastgesteld of er doeltreffend en doelmatig wordt gewerkt.

Rechtmatigheid

Uit de managementletter van de accountant blijkt dat de gemeente Roermond de afgelopen jaren een intern controleplan heeft opgesteld op basis waarvan een zodanige interne beheersing is vormgegeven dat het college in staat is verantwoording af te leggen middels de rechtmatigheidsverantwoording. Wel wordt door de accountant aandacht gevraagd om in 2023, voorafgaand aan het uitvoeren van de risicoanalyse, expliciet aandacht te schenken aan het in kaart brengen van de financiële stromen die geacht worden in het

interne-controleplan een plek te krijgen, zodat de juiste aandacht en focus in deze interne controle kan worden aangebracht. Tevens constateert de accountant dat de bezetting binnen het cluster Control een aandachtspunt is.

Om te kunnen voldoen aan de vereisten die de wetgeving vanaf boekjaar 2023 van de gemeente verlangt, is het van belang dat er sprake is van voldoende capaciteit om de werkzaamheden met de juiste diepgang te kunnen uitvoeren. Daarnaast vraagt de accountant aandacht voor het bepalen en vaststellen van de verantwoordingsgrens.

Er worden verschillende jaarverslagen opgesteld die betrekking hebben op Juridische Kwaliteitszorg

Er is niet één jaarverslag met betrekking tot Juridische Kwaliteitszorg, maar er worden wel verschillende jaarverslagen opgesteld die betrekking hebben op elementen van Juridische Kwaliteitszorg. Zo is er een jaarverslag met betrekking tot inkoop, een met betrekking tot klachten, er wordt een jaarverslag opgesteld door de vertrouwenspersonen en zijn er jaarverslagen die worden opgesteld door de ambtelijke en de externe bezwaarschriftencommissie.

Wat hierbij mist is een integraal beeld van het functioneren van de juridische functie in een bepaald jaar, de ontwikkeling van regelgeving en de toepassing van wetgeving.

WERKING

Ervaringen over werkprocessen worden nauwelijks gedeeld

Weliswaar is er een Roermond-academie⁵, om te voorzien in instructie en kennisoverdracht aan medewerkers. In de Corona-periode is daar weinig invulling aan gegeven en ook daarna is hier niet in geïnvesteerd.

Effectief en Efficient: Externe inhuur

De juridisch adviseurs hebben een generalistische insteek. Op het moment dat specialistische deskundigheid noodzakelijk wordt geacht en deze door de juridisch adviseurs niet kan worden geleverd, wordt externe inhuur ingeschakeld. Omdat de gemeente Roermond geen advocaat in dienst heeft die bevoegd is de gemeente in rechte te vertegenwoordigen in privaatrechtelijke procedures is in dergelijke procedures externe inhuur in ieder geval noodzakelijk. Uit de gesprekken en de casestudies blijkt dat er ook in het geval er sprake is van politieke of juridische en/of financiële risico's voor inhuur wordt gekozen.

Wij hebben de kosten van externe inhuur niet kunnen benchmarken. Daardoor kan niet worden vastgesteld of de kosten voor externe inhuur in de pas lopen met die van referentiegemeenten. Wel hebben we onze beelden ten aanzien

⁵ Een intern opleidingsinstituut binnen de gemeente Roermond

van externe inhuur gedeeld met de portefeuillehouder en de juridisch adviseurs. Zij geven aan dat met name de politieke context hierbij een rol speelt. Dit zou in de toekomst tot een ander beeld kunnen leiden.

Weinig systematische aandacht voor juridische opleiding

Er is weinig systematische aandacht voor bijscholing van interne medewerkers. In het verleden werd daar de Roermond-academie voor benut. Door een aantal ontwikkelingen, waaronder de reorganisatie en de Coronaperiode is er weinig aandacht besteed aan de overdracht van juridische kennis en de juridische opleiding. Het bewustzijn dat hier meer aandacht aan besteed moet worden is er wel. Zo wordt er door twee juridisch adviseurs gewerkt aan een opleidingsplan gericht op het versterken van het juridisch bewustzijn van de medewerkers in de eerste lijn. Ook worden er door de huisadvocaat sessies georganiseerd waar belangrijke thema's worden besproken en er zijn bijeenkomsten van alle juridisch adviseurs binnen Roermond om kennis te delen. Dit alles is echter nog weinig gestructureerd.

De Juridische functie is met name vraaggericht

De gebruikers van juridisch advies geven in de interviews aan dat de juridische functie met name vraaggericht is. Juridisch adviseurs geven advies als zij bij een bepaald vraagstuk, project, opgave of te nemen besluit betrokken worden. Het komt zelden voor dat een juridisch adviseur zelf aangeeft dat er bepaalde ontwikkelingen spelen of wetswijzigingen worden voorbereid die effect hebben op het handelen van de medewerkers in Roermond of die bepaalde risico's met zich meebrengen. Daar wordt meteen bij vermeld dat het de juridisch adviseurs aan tijd ontbreekt om dit soort vraagstukken te signaleren.

Vindbaarheid van stukken is een aandachtspunt

Het is van belang dat ook genomen besluiten en relevante stukken makkelijk terug te vinden zijn. Op die manier wordt voorkomen dat verschillende medewerkers het wiel moeten uitvinden. Ook is het voor het voorkomen van juridische risico's in procedures cruciaal dat alle stukken makkelijk vindbaar en voorhanden zijn.

Uit de interviews blijkt dat dit een aandachtspunt is. Het zaakstelsel dat ook gebruikt wordt als archiefsysteem is door verschillende medewerkers als een niet werkbaar systeem bestempeld. Om die reden worden stukken opgeslagen op persoonlijke schijven, waardoor ze voor andere medewerkers niet vindbaar zijn.

Van medewerkers die zich bezighouden met de documentaire informatievoorziening hebben we begrepen dat het systeem wel als archiefsysteem kan functioneren. Zij geven aan dat het wel noodzakelijk is dat medewerkers daarin beter worden ondersteund.

4.2.4 Bevindingen ten aanzien van het publiekrechtelijk kader

De normen ten aanzien van het publiekrechtelijk kader betreffen:

- p. Er is beleid voor Juridische Kwaliteitszorg
- q. Er zijn normen (verordeningen en instructies) opgesteld voor de Juridische Kwaliteitszorg
- r. De gemeente voldoet aan landelijke normen ten aanzien van Juridische Kwaliteitszorg

OPZET

Er is nog beperkt beleid en er zijn geen normen voor de toepassing van Juridische Kwaliteitszorg

Normen met betrekking tot het opstellen van verordeningen of richtlijnen worden recent ontwikkeld. Zo is er een handreiking voor het opstellen van verordeningen en nadere regels. Ook zijn in Smartdocuments formats voor het opstellen/ wijzigen van verordeningen e.d. beschikbaar.

Ook is er ander beleid in voorbereiding. Bijvoorbeeld met betrekking tot de preventieve insteek bij bezwaarprocedures, zienswijzen en beroep. Dat moet nog worden uitgewerkt. Het is van belang dat hier de komende tijd aandacht voor is en blijft.

4.2.5 Bevindingen ten aanzien van het privaatrechtelijk kader

De normen ten aanzien van het privaatrechtelijk kader betreffen:

- s. De privaatrechtelijke normen gebaseerd op landelijke en Europese wetgeving zijn voldoende bekend

WERKING

Landelijke Europese en Privaatrechtelijke normen zijn voldoende bekend

De basiskennis van regelgeving is, voor zover we dat kunnen beoordelen, voldoende. De geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van het juridisch advies voldoet. Als meer specialistische kennis nodig is wordt daarvoor ingehuurd.

4.2.6 Bevindingen ten aanzien van het feitelijk kader

De normen ten aanzien van het feitelijk kader betreffen:

- t. De medewerkers hebben een bewustzijn ontwikkeld ten aanzien van Juridische Kwaliteitszorg

WERKING

Het Juridisch bewustzijn met betrekking tot Juridische Kwaliteitszorg is onvoldoende aanwezig

Breed wordt het beeld gedeeld dat het juridisch bewustzijn van de medewerkers van Roermond onvoldoende ontwikkeld is. Er is weinig aandacht voor juridische aspecten in het inwerkprogramma, er wordt weinig aan kennisdeling gedaan. Er zijn plannen bij de juridisch adviseurs om een opleidingsprogramma te ontwikkelen om het juridisch bewustzijn te vergroten, maar dat moet nog worden afgestemd, in- en uitgevoerd. Dat maakt de medewerkers onzeker. 'Je weet niet wat je niet weet', zei een van hen. Zoals eerder aangegeven vergroot dit de claim op de juridische capaciteit in de tweede lijn.

H5 | Conclusies en Aanbevelingen

5.1 Conclusies

OPZET

De visie op Juridische Kwaliteitszorg is goed ontwikkeld binnen Roermond. De visie is helder en voor een gemeente met de omvang van Roermond goed doordacht.

Er is echter geen beleid en er zijn geen normen met betrekking tot Juridische Kwaliteitszorg, de werkprocessen en de taken zijn of niet beschreven of de beschrijving is verouderd, en de kennisdeling is beperkt en nauwelijks gestructureerd.

BESTAAN

Ook de inbedding van Juridische Kwaliteitszorg in de organisatie voldoet niet meer (volledig) aan de visie. Zo maakt de juridisch concerncontroller onderdeel uit van bedrijfsvoering en is deze functie niet meer zo onafhankelijk gepositioneerd als in de visie was bedacht.

De capaciteit van de juridisch adviseurs is kwantitatief gemiddeld (zie de benchmark in paragraaf 4.2.1), kwalitatief wordt de capaciteit gewaardeerd binnen Roermond. Wel wordt er regelmatig externe expertise ingehuurd. Dat blijkt uit de casestudies en ook in de interviews wordt dat erkend. Het afdekken van risico's speelt daarbij een belangrijke rol.

WERKING

In de praktijk is er te weinig tijd beschikbaar voor het vormgeven en het toepassen van Juridische Kwaliteitszorg.

Aspecten die hierbij een rol spelen of hebben gespeeld zijn Corona, de organisatieontwikkeling, de grootstedelijke ambitie van het bestuur en het politieke klimaat.

Ook het ontbreken van juridische kennis in de eerste lijn en de trekkracht die daarvan uitgaat richting de juridisch adviseurs speelt hierbij een rol. Daarmee ontstaat een vicieuze cirkel: doordat de juridische kennis en het juridisch bewustzijn in de eerste lijn ontbreekt wordt er onvoldoende geïnvesteerd in Juridische Kwaliteitszorg en daardoor neemt het juridisch bewustzijn en de kennis alleen maar verder af.

Het archiefsysteem is een punt van aandacht; de persoonlijke schaduwarchieven die door medewerkers worden bijgehouden vormen een serieus juridisch risico.

5.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn in overleg tussen BMC en de Rekenkamercommissie tot stand gekomen.

In het onderzoeksrapport worden drie belangrijke categorieën geïdentificeerd voor het verbeteren van de Juridische Kwaliteitszorg. Deze categorieën omvatten de organisatorische inrichting, versterking van expertise en bewustzijn, en optimalisatie van werkprocessen en kwaliteitsnormen.

Aanbeveling 1: Zorg voor een goede organisatorische inrichting van Juridische Kwaliteitszorg

Een effectieve organisatorische inrichting van de Juridische Kwaliteitszorg is essentieel om de juridische processen binnen de organisatie te stroomlijnen en te verbeteren. Dit kan bereikt worden door de verschillende elementen van Juridische Kwaliteitszorg organisatorisch in te richten binnen de organisatie.

Het is belangrijk een strakke onderscheid tussen de "drie defensielijnen" te maken en dit organisatorisch te verankeren. Het is essentieel om de verantwoordelijkheden van de eerste, tweede en derde defensielijn duidelijk af te bakenen en te zorgen voor een goede samenwerking en coördinatie tussen deze lijnen. Dit zorgt voor heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen elke defensielijn, wat leidt tot een efficiëntere samenwerking en besluitvorming.

Daarnaast adviseren we om invulling te geven aan de volgende operationele aanbevelingen:

- Maak duidelijk wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn. Definieer de specifieke rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot Juridische Kwaliteitszorg voor elke defensielijn in bijvoorbeeld taakbeschrijvingen.
- Benoem een eindverantwoordelijke voor de Juridische Kwaliteitszorg. Het advies is om de eindverantwoordelijkheid te leggen bij een onafhankelijk gepositioneerde juridisch controller.

Aanbeveling 2: Versterk juridische expertise en bewustzijn binnen de organisatie

Het vergroten van de juridische expertise en het bewustzijn binnen de organisatie is van cruciaal belang om juridische risico's te minimaliseren en de kwaliteit van de juridische dienstverlening te verbeteren. Het is daarom belangrijk de juridische kennis in de eerste lijn te versterken en het juridisch bewustzijn binnen de organisatie verder te bevorderen. Daarnaast blijkt er behoefte te zijn voor specialistische kennis op veelvoorkomende vraagstukken. Als organisatie is het belangrijk ruimte te creëren voor specialisten. Dit kan de efficiëntie van de inzet van juridische capaciteit verbeteren.

Daarnaast adviseren we om invulling te geven aan de volgende operationele aanbevelingen:

- Investeer in opleidingen en trainingen om de juridische kennis en vaardigheden van medewerkers in de eerste defensielijn te vergroten. Stimuleer ook het bewustzijn van juridische risico's in bredere zin binnen de gehele organisatie.
- Geef meer prioriteit aan kennisoverdracht en investeer in juridische kennisdeling:

Aanbeveling 3: Optimaliseer de werkprocessen en kwaliteitsnormen

Het optimaliseren van werkprocessen en het stellen van kwaliteitsnormen is van groot belang om efficiëntie en consistentie te waarborgen binnen de Juridische Kwaliteitszorg.

Daarnaast adviseren we om invulling te geven aan de volgende operationele aanbevelingen:

- Stel normen op voor Juridische Kwaliteitszorg. Ontwikkel formats en normen voor het opstellen van juridische regelingen, brieven en besluiten. Definieer ook de betrokkenheid en verantwoordelijkheden van verschillende betrokkenen gedurende het proces om het juridisch bewustzijn te vergroten en juridische fouten te voorkomen.
- Zorg voor een goed werkend archiefsysteem en investeer in deskundigheid van medewerkers om het systeem optimaal te benutten. Implementeer een archiefsysteem dat eenvoudig en gestandaardiseerd is, zodat documenten op een consistente en toegankelijke manier kunnen worden opgeslagen en teruggevonden.
- Beschrijf en optimaliseer werkprocessen. Documenteer de werkprocessen en draag zorg voor hun vindbaarheid. Geef prioriteit aan de juridische hoofdprocessen, zoals het verstrekken van omgevingsvergunningen, het verstrekken van de bijstandsuitkering en het afhandelen van bezwaarprocedures.
- Voer systematische toetsing uit op werkprocessen. Voer regelmatig interne controles uit om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkprocessen te beoordelen. Op basis hiervan kunnen verbeteringen worden doorgevoerd en kan het lerend vermogen van de organisatie worden vergroot.
- Leg jaarlijks verantwoording af in een Jaarverslag Juridische Kwaliteitszorg. Breng in één document verslag uit over de verschillende aspecten van de Juridische Kwaliteitszorg, waaronder ontwikkelingen, successen en verbeterpunten. Door een integraal overzicht te bieden, kan het leereffect binnen de organisatie worden vergroot.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden

Ivm de AVG noemen we hier geen namen van geïnterviewde personen, maar de functies binnen de gemeente Roermond

1. Voormalig Concerncontroller
2. Financieel Concerncontroller
3. Juridisch Concerncontroller
4. Strategisch Adviseur Verwerving
5. Senior Inkoopadviseur
6. Projectleider
7. Senior Projectleider
8. Projectcoördinator
9. Beleidsadviseur
10. Opgavemanager
11. Programmamanager
12. Juridisch Adviseur
13. Senior Juridisch Adviseur
14. Juridisch concernadviseur
15. Strategisch adviseur integrale veiligheid
16. Fraudefunctionaris
17. Clustermanager
18. Teamleider
19. Klantmanager Inkomen
20. Wethouder

Bijlage 2 Interviewprotocol

Interviewprotocol voor het gesprek in het kader onderzoek juridische control van de Rekenkamercommissie

Dit protocol geeft achtergrondinformatie over het doel van het interview en biedt het kader waarbinnen het gesprek plaatsvindt. Het is een algemeen protocol. Per gesprek wordt bepaald waar de focus op komt te liggen en worden wat meer specifieke vragen toegevoegd. De ontvangen informatie wordt alleen gebruikt om het onderzoeksrapport op te stellen. Dit gebeurt zodanig dat de vertrouwelijkheid en privacy van de geïnterviewden is gewaarborgd.

Opdracht: Analyse van de juridische controlfunctie binnen Roermond

De Rekenkamercommissie van de gemeente Roermond heeft BMC de opdracht gegeven om een analyse te maken van de juridische controlfunctie binnen de gemeente Roermond.

De centrale vraagstelling luidt als volgt: *Is de juridische controlfunctie binnen de gemeentelijke organisatie van Roermond effectief en efficiënt georganiseerd qua opzet, bestaan en werking en worden onrechtmatig handelen en onnodige juridische procedures voorkomen?*

De analyse is opgedeeld in een aantal aspecten, aan de hand waarvan de deelvragen zijn geordend. Aan de hand van de literatuurstudie wordt een beeld verkregen. Het interview is erop gericht om aanvullend hierop een beeld te verkrijgen.

Vraagstelling

In de (semi-gestructureerde) interviews worden hiertoe bijvoorbeeld de volgende vragen gesteld:

Personeel

- Ten aanzien van de bezetting en de formatie: Wat gaat er goed? Welke (kwalitatieve / kwantitatieve) knelpunten worden in de huidige bezetting ervaren?
- Geven functiebeschrijvingen / taakbeschrijvingen voldoende houvast bij de taakvervulling? Op welke onderdelen leidt dit tot onduidelijkheden?

Structuur

- Hoe wordt het systeem van juridische control ervaren. Is er een duidelijke scheiding tussen 1^e lijn, 2^e lijn en 3^e lijn.
- Is voor betrokkenen het onderscheid duidelijk? Is er ook sprake van overlap / witte vlekken? Zo ja, in welke omstandigheden.
- Is de visie van de organisatie op control / juridische control duidelijk? Wordt er op onderdelen onduidelijkheid ervaren? Zo ja op welke onderdelen.
- Hoe functioneert de juridische functie binnen de gemeente? Wat zijn de sterke kanten. Waar zitten de aandachtspunten: (kaders / rollen en

bevoegdheden / systemen en processen / afstemming en adviesvaardigheden / risicobewustzijn en cultuur.

Werkwijze

- Waar ligt de eindverantwoordelijkheid voor juridische control?
- Wat is uw oordeel over:
 - a. Doeltreffendheid van werkprocessen
 - b. Effectiviteit en efficiency van de juridische controlfunctie
 - c. Lerend vermogen van de juridische controlfunctie
 - d. De mate van vraaggerichtheid / aanbodgerichtheid
 - e. De mate van kennisdeling
 - f. Aanwezigheid en toegankelijkheid van juridische regelingen en voorzieningen
 - g. Wijze waarop verantwoording wordt afgelegd
 - h. Anticiperen op de rechtmatigheidsverantwoording

Publiekrechtelijk kader

- Is er beleid voor Juridische Kwaliteitszorg? Hoe wordt het beleid ervaren? Waar zitten de knelpunten of de witte vlekken?
- Zijn er normen (verordeningen en instructies) opgesteld voor de Juridische Kwaliteitszorg? Hoe wordt dit ervaren. Waar zitten de knelpunten of de witte vlekken?
- Voldoet de gemeente aan landelijke normen ten aanzien van Juridische Kwaliteitszorg?

Privaatrechtelijk kader

- Zijn de privaatrechtelijke normen op landelijke en Europese wetgeving voldoende bekend.

Vertrouwelijkheid

Alle verslagen van interviews en reacties blijven onder de hoede van BMC en worden niet openbaar gemaakt. Er worden geen uitspraken opgenomen in de rapportage zonder instemming van de betrokkene. Wel wordt in het onderzoeksrapport een lijst van geïnterviewde personen/functionarissen opgenomen.

Contactgegevens

Nadere informatie over het onderzoek wordt graag gegeven door de betrokken onderzoekers

Bijlage 3

Resultaten Formatiebenchmark juridische functies Gemeente Roermond

In deze factsheet wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de vraag hoe de formatieomvang van de juridische functies van de gemeente Roermond zich verhoudt tot dat van 10 vergelijkbare gemeenten en wat de verklaring is voor eventuele verschillen. Als bron voor deze vergelijking is gebruik gemaakt van de BMC-benchmarkdatabase, waaruit een selectie is gemaakt van gemeenten die qua inwonertal, sociale structuur en mate van centrumfunctie vergelijkbaar zijn.

Uitgangspunten

We zijn uitgegaan van de begrote formatie, conform het vastgestelde formatieplan (dus niet de werkelijke bezetting). Dit is inclusief vacatures en geblokkeerde functies, maar exclusief inhuur. Deze informatie hebben we van de gemeente Roermond ontvangen.

De benchmarkresultaten worden gepresenteerd in een tabel.

In de eerste kolom wordt de formatie van de gemeente Roermond in fte weergegeven.

In de tweede kolom is de formatie uitgedrukt als percentage van het totale personeelsbestand.

De laatste drie kolommen bevatten de gegevens van de referentiegemeenten. Achtereenvolgens worden weergegeven de ondergrens, de gemiddelde formatie, en de bovengrens.

Ondergrens en bovengrens zijn bepaald door de onderste kwartielscore; de laagste 25% van alle waarnemingen, en de bovenste kwartielscore; de hoogste 25% van alle waarnemingen, te berekenen. Met andere woorden; 50% van de organisaties heeft een formatie die ligt tussen de aangegeven onder - en bovengrens.

Kwartiel 1: 25% gemeenten met kleinste formatie	Omvang mogelijk te klein	Nadere analyse formatie in relatie tot takenpakket aanbevolen/specifieke situatie
Kwartiel 2: 50-75%	Omvang voldoende, efficiënt	
Kwartiel 3: 50-75%	Omvang meer dan gemiddeld, mogelijke inefficiëntie	
Kwartiel 4: 25% gemeenten met de grootste formatie	Omvang mogelijk te groot	Nadere analyse formatie in relatie tot takenpakket aanbevolen/specifieke situatie

In de tabel wordt door middel de kleuren lichtblauw, wit, geel en oranje aangegeven hoe uw gemeente scoort ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegemeenten. De uitleg daarbij is als volgt:

Bij het interpreteren van de formatiegegevens moet rekening worden

gehouden met het feit dat de verschillen tussen gemeenten door verschillende factoren verklaard kunnen worden.

De volgende factoren zijn van belang:

Specifieke lokale omstandigheden. Denk hierbij b.v. aan de oppervlakte en de bodemgesteldheid, maar ook de taken die een gemeente in samenwerking met andere gemeenten uitvoert.

Lokaal bestuurlijk ambitieniveau. Gemeenten verschillen in ambities. De ene gemeente neemt genoegen met een zeven en weegt zorgvuldig af welke ambities reëel zijn met de huidige omvang van het apparaat. Terwijl bij andere gemeenten veel tegelijk gebeurt: de bibliotheek van de toekomst, het theater van de toekomst, etc. Verschillen in ambities betekent ook verschillen in werklust (en dus formatie).

De inrichting van de werkprocessen, dat wil zeggen een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de werkzaamheden.

De aanwezigheid van (voldoende) hulpmiddelen, zoals informatievoorziening, automatisering, huisvesting, etc.

De kwalificaties en competenties van medewerkers en leidinggevenden.

Langdurige projecten en/of achterstanden in de werkzaamheden. Achterstanden in de werkzaamheden kan bijvoorbeeld betekenen dat er tijdelijk extra formatie nodig is om de achterstanden in te lopen of om de kwaliteit van de productie te verhogen, dan wel om een nieuwe regeling en werkwijze ingevoerd te krijgen.

Een ziekteverzuimpercentage van 5,4% of hoger (landelijk gemiddelde).

De netto-productiviteit. De inzetbare capaciteit wordt naast het aantal beschikbare formatieplaatsen voor een belangrijk deel bepaald door het aantal netto beschikbare uren per formatieplaats. Onder netto productiviteit wordt verstaan het aantal beschikbare uren per fte per jaar verstaan (1.872) minus verlof, extra verlof, seniorenverlof, overig afwezig, ziekte, opleiding, persoonlijke verzorging en werkoverleg.

Onze ervaring is dat een afwijking van bovenstaande factoren reden voor een afwijking, dan wel een verklaring voor geconstateerde verschillen, kan zijn.

Resultaten

Centrale juridische formatie

In onderstaande tabel is de centrale (toegestane) juridische formatie van de gemeente Roermond weergegeven.

	Gemeente Roermond		Referentiegemeenten		
	f.t.e.	%	Ondergrens	Gemiddeld	Bovengrens
Juridische zaken incl. twee functies	11,33	1,93%	1,14%	1,42%	1,65%
Juridische zaken excl. twee functies	8,33	1,42%	1,14%	1,42%	1,65%

Uit de tabel blijkt dat de omvang van de formatie van Roermond gemiddeld is ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

Conclusie

Roermond beschikt over een gemiddelde formatie in vergelijking tot de gebenchmarkte gemeenten.

Bijlage 4 Geraadpleegde documenten

- ❖ Brief aan Deloitte, korte beschrijving van rechtsgedingen tbv controle Jaarrekening, 15 februari 2023
- ❖ Organisatiebesluit gemeente Roermond, 2022
- ❖ Handout raadsessie 'De gemeentelijke organisatie, 11 april 2022
- ❖ Visie Inkoop 18 mei 2022
- ❖ Deloitte, Managementletter gemeente Roermond, 2022
- ❖ Jaarverslag vertrouwenspersoon gemeente Roermond, 2021
- ❖ Jaarverslag klachten gemeente Roermond, 2021
- ❖ Jaarverslagen ambtelijke en externe bezwaarschriftencommissie, gemeente Roermond, 2021
- ❖ Inkooprapportage gemeente Roermond, 2021
- ❖ Deloitte, Managementletter gemeente Roermond 2021
- ❖ Organisatie Intro
- ❖ Organisatie Intro 2, 16-3- 2021
- ❖ Gemeente Roermond, jaarstukken 2021
- ❖ Rekenkamercommissie Roermond, onderzoek naar afhandeling van klachten en bezwaar door de gemeente Roermond, november 2019
- ❖ B&W besluit inrichting control functie, 3 december 2019
- ❖ Gemeente Roermond, Resultaten onderzoek Juridische Functie, 8 juni 2019
- ❖ Eiffel, Rapportage legal audit Roermond, december 2009
- ❖ Gemeente Roermond, jaarverslag ambtelijke hoorcommissie bezwaar 2020
- ❖ Stappenplan voor medewerkers bij inkoop
- ❖ Procesbeschrijving aanvraag WMO
- ❖ Procesbeschrijving hulpvraag sociale zaken
- ❖ Procesbeschrijving melding WMO
- ❖ Procesbeschrijving bezwaar

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

5 september 2023

Naam adviseurs : Erwin Ormel en Martine Bekamp

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl

REKENKAMERCOMMISSIE
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond

