

## Juridische kwaliteitszorg in de gemeente Ermelo

Opzet en aanpak rekenkameronderzoek

### Aanleiding

Bij het kiezen van onderwerpen voor onderzoeken laat de rekenkamercommissie Ermelo - Harderwijk zich inspireren door stakeholders uit de gemeente. Meestal betreft het raadsleden, in het geval van dit onderzoek gaat het om een inwoner die het thema 'juridische kwaliteitszorg' heeft aangedragen. Het past daarnaast goed bij het onderwerp 'dienstverlening en communicatie' dat vanuit de raad van Ermelo is aangedragen. Immers, met een goede communicatie is een juridische procedure in sommige gevallen te voorkomen.

### Definitie en relevante ontwikkelingen juridische kwaliteitszorg

Bij juridische kwaliteitszorg gaat het om de borging van de juridische kwaliteit binnen de organisatie. Kan de gemeente voldoende juridische kwaliteit leveren om ervoor te zorgen dat de besluiten die worden genomen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving? Dit is belangrijk omdat het er enerzijds voor zorgt dat inwoners en bedrijven binnen de gemeente weten waar ze aan toe zijn en gelijk behandeld worden. Tegelijkertijd vermindert het de risico's voor de gemeente als organisatie.

Vaak aangehaald om de juridische kwaliteitszorg binnen een gemeente te toetsen, is het Groninger model. Ook diverse rekenkameronderzoeken pakken dit als basis onder hun onderzoek. Het Groninger model stelt zes eisen centraal waaraan de inrichting van de juridische functie binnen een gemeente zou moeten voldoen<sup>1</sup>:

- Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed toegerust personeel;
- De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord verkregen kan worden;
- De organisatie hanteert werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen;
- Voor het publiekrechtelijk handelen geldt dat dit binnen de daarvoor opgestelde regels plaatsvindt;
- Hetzelfde geldt voor het privaatrechtelijk handelen;
- Voor het feitelijk handelen wordt onrechtmatig handelen voorkomen.

Zoals ook volgt uit deze zes criteria, is een belangrijke voorwaarde voor een goede juridische kwaliteitszorg de positionering van de juridisch medewerkers binnen de organisatie. Hierin zien we een interessante ontwikkeling in de afgelopen jaren in steeds meer gemeenten. De samenwerking tussen gemeenten is in de afgelopen jaren flink gestegen, ook op de juridische functie. Dat kan leiden tot een kwalitatieve versterking van deze functie, omdat de krachten worden gebundeld. Tegelijkertijd is de uitdaging om de zichtbaarheid en de vindbaarheid van de juridische functie voor de individuele gemeenten overeind te houden.<sup>2</sup> Ook bij de gemeente Ermelo is een dergelijke samenwerking aan de orde, binnen het samenwerkingsverband Meerinzicht. Dat maakt dit ook voor dit rekenkameronderzoek tot een relevant thema.

Een andere relevante ontwikkeling van de afgelopen jaren, die minder een plek heeft in het Groninger model, is de opkomst van de participatiesamenleving. We zien dat inwoners mondiger worden en meer betrokken (willen) worden bij de besluiten die in een gemeente worden genomen. Dat brengt ze in een andere positie ten opzichte van de gemeente. De laatste jaren is ook de informele afhandeling van bezwaren bij gemeenten steeds meer in opkomst. De gedachte daarachter is dat een goed gesprek naar aanleiding van een bezwaar van een inwoner, vaak meer kou uit de lucht haalt en tot meer tevredenheid leidt bij de inwoner dan een formele juridische reactie.<sup>3</sup> Bovendien zou het de gemeente in kosten kunnen schelen, omdat uitgebreide juridische procedures voorkomen kunnen worden. Dit vraagt een andere werkwijze en andere vaardigheden van de juridische functie binnen een gemeente. Ook dit aspect nemen we mee in ons rekenkameronderzoek.

---

<sup>1</sup> Juridische control: kwaliteitseisen van de gemeente Groningen, Groningen: september 1996

<sup>2</sup> Winter, H. (2017). Juridische kwaliteitszorg bij decentrale overheden. In I. Timmer, & A. Mein (editors), *Legal Management: Realiseren van juridische kwaliteit* (blz. 128-149). Den Haag: Boom Juridisch.

<sup>3</sup> Bert Marseille & Heinrich Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: 2015

### **Juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente Ermelo**

Zoals gezegd, geldt voor de gemeente Ermelo dat een aantal taken op het gebied van de juridische kwaliteitszorg sinds een aantal jaar wordt uitgevoerd door het samenwerkingsverband Meerinzicht. Een voorbeeld hiervan is het secretariaat van de bezwarencommissies van de deelnemende gemeenten, dat sinds 1 januari 2018 bij Meerinzicht is belegd.

Voor de afhandeling van bezwaarschriften heeft de gemeente Ermelo een externe bezwaarschriftencommissie. Deze commissie bestaat uit acht leden en is bevoegd alle bezwaren te behandelen tegen besluiten van de gemeente Ermelo, met uitzondering van de bezwaren tegen gemeentelijke heffingen, personeelsaangelegenheden en bestemmingsplannen. De commissie maakt ook elk jaar een jaarverslag, waarin een beeld wordt geschetst van de bezwaren die in het voorgaande jaar zijn behandeld. Het meest recente verslag stamt uit 2018, daarin maakt de commissie ook een opmerking over de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente:

“De commissie kijkt met tevredenheid terug op het verslagjaar 2018 en kan vaststelling dat de zaken die de commissie ter behandeling en beoordeling voorgelegd krijgt in het algemeen kwalitatief goed in elkaar steken. Wel past nog een kanttekening. Uit de hiervoor weergegeven cijfers blijkt dat, percentueel genomen, het aantal bezwaren dat de commissie als gegrond beoordeelt, toegenomen is. De toename ligt vooral in de sfeer van - al dan niet verleende - omgevingsvergunningen. Al eerder heeft de commissie aandacht gevraagd voor een zorgvuldige onderbouwing en motivering van beslissingen op dat rechtsgebied en op een toereikende belangenafweging. In het licht van de gesignaleerde toename van het aantal grondverklaringen, vraagt de commissie hier nogmaals bijzondere aandacht voor.”

Voor klachten geldt dat deze worden behandeld door een door de gemeente aangestelde klachtenfunctionaris. Deze probeert de klacht zo goed mogelijk op te lossen. Als inwoners hierover niet tevreden zijn, kunnen ze terecht bij de Nationale Ombudsman waar de gemeente Ermelo zich bij heeft aangesloten.

Uiteraard zullen wij deze instanties waar relevant zoveel mogelijk betrekken bij het uit te voeren onderzoek.

### **Onderzoekopzet**

We hebben een tweetal doelstellingen voor dit onderzoek:

- De raden, colleges en inwoners van de gemeente Ermelo informeren over de huidige stand van zaken met betrekking tot de juridische kwaliteitszorg en de toekomstbestendigheid hiervan, rekening houdend met de veranderende rol van de gemeente ten opzichte van haar inwoners.
- De gemeente Ermelo handvatten geven om waar nodig en wenselijk de juridische kwaliteitszorg verder te verbeteren.

De hoofdvraag van ons onderzoek luidt dan ook:

### ***IN WELKE MATE IS IN DE GEMEENTE ERMELO SPRAKE VAN DOELMATIGE EN DOELTREFFENDE JURIDISCHE KWALITEITSZORG?***

Dit vertalen wij naar de volgende drie centrale onderzoeksvragen:

- Hoe is het gesteld met de kwaliteit en vormgeving van de juridische organisatie van de gemeente Ermelo? Hierbij kijken we onder meer hoe de functie georganiseerd is, hoe verantwoordelijkheden worden belegd en hoe kennis op peil wordt gehouden. Daarbij nemen we ook waar relevant de samenwerking binnen Meerinzicht, de klachtenfunctionaris en externe bezwaarschriftencommissie mee. Dit conform de onderdelen 1, 2 en 3 van het Groninger model;
- In welke mate en op welke wijze blijft de gemeente Ermelo in juridische procedures staande en wordt de juridische functie op het juiste moment in processen betrokken? Dit conform de onderdelen 4, 5 en 6 van het Groninger model;
- In hoeverre is de (organisatie van) de juridische functie van de gemeente Ermelo toekomstbestendig? Dit gelet op de eerder beschreven ontwikkelingen.

Van belang voor de afbakening van dit onderzoek is dat we geen individuele gevallen onderzoeken. Daar is de rekenkamercommissie ook niet voor. We kijken naar trends die binnen de gemeente te ontwaren zijn en relevant zijn voor de geformuleerde onderzoeksvragen. Het kan daarvoor wel nuttig zijn om dossieronderzoek te doen of te kijken naar specifieke cases. Dat wordt nader bepaald in de verdere uitwerking van de onderzoeksaanpak.

### **Uitvoering onderzoek**

We besteden de uitvoering van dit onderzoek uit aan een nader te selecteren onderzoeksbureau. We vragen offertes op bij minimaal drie onderzoeksinstellingen. Daarbij geldt dat een combinatie van onderzoekers tot de mogelijkheden behoort. Om de offertes te kunnen vergelijken, hanteren wij de volgende randvoorwaarden:

- Om normatieve uitspraken te kunnen doen, hanteren de onderzoekers een normenkader waarin de bovenstaand genoemde elementen in elk geval terugkomen. Dit normenkader wordt vooraf ter vaststelling aan de rekenkamercommissie voorgelegd. Hiermee is ook duidelijk voor de deelnemers aan het onderzoek en de raden waaraan de bevindingen worden getoetst en waarop conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.
- In een gezamenlijke startbijeenkomst met vertegenwoordigers van de rekenkamercommissie en de ambtelijke organisatie van de gemeente Ermelo worden de onderzoeksopzet en het normenkader besproken. Werkafspraken worden gemaakt tussen onderzoekers, de organisatie en de rekenkamercommissie.
- Het onderzoeksbureau houdt rekening met tenminste een presentatie van het eindrapport in de raad.
- Het onderzoek is met name lerend bedoeld. De aanpak van het onderzoek dient daar dan ook op gericht te zijn.
- Van interviews wordt een schriftelijk verslag gemaakt dat ter autorisatie aan de respondent(en) wordt voorgelegd. Als de planning het toelaat willen leden van de rekenkamercommissie bij een aantal interviews aanwezig zijn.
- De aanpak moet realistisch gepland worden en zoveel mogelijk passen bij de onderstaand opgenomen planning.
- Per fase van onderzoek, biedt de offerte inzicht in de te hanteren onderzoeksmethode en de onderzoekers die deze fase uitvoeren.
- Naast diverse overleg en afstemmingsmomenten wordt rekening gehouden met twee concept-nota's en een eindrapport:
  - Een presentatie van het onderzoek aan de rekenkamercommissie over het conceptrapport, waarbij de rekenkamercommissie vaststelt of het rapport vrijgegeven kan worden voor feitelijk wederhoor door de gemeente Ermelo (en Meerinzicht);
  - Een eerste bespreking van de conclusies en aanbevelingen met het oog op het bestuurlijk wederhoor;
  - De eindrapportage voor beide gemeenteraden, zoals de rekenkamercommissie deze aanbiedt.

Aanspreekpunt vanuit de rekenkamercommissie voor dit onderzoek is Martine van Minnen.

### **Planning**

<b>Onderzoeksfase</b>	<b>Periode</b>
Offertetraject	Augustus - september 2020
Selectie	September 2020
Startbijeenkomst	September 2020
Uitvoering onderzoek	Oktober - December 2020
Ambtelijk wederhoor	Januari - februari 2021
Bestuurlijk wederhoor	Maart - april 2021
Definitief rapport en aanbieding aan raden	April 2021