

Juridische kwaliteitszorg gemeente Enschede

Analyse 2019 en actieplan 2020



Hertzdahl, M. (ENS-CS-SC)

SSC

1-1-2020

Inhoud

De juridische kwaliteitszorg van de gemeente Enschede; een analyse .	3
Aanleiding	3
Analyse langs 4 kwaliteitspijlers	3
1. De juridische organisatie in beeld.....	4
2. Doelstellingen juridisch control en onze werkwijze nader bekeken	5
3a. Publiekrechtelijke kwaliteit.....	9
3b. Privaatrechtelijke besluiten en handelingen	14
4. De opdracht / JKZ jaarplan 2020.....	15
BIJLAGE 1: ACTIEPLAN JKZ 2020	15
BIJLAGE 2: ACTIVITEITENAGENDA PLATFORM JURIDISCHE FUNCTIE 2020	18

De juridische kwaliteitszorg van de gemeente Enschede; een analyse

Aanleiding

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 eenieder. Allen werken we eraan om duidelijk te zijn, beslissingen uit te leggen etc. Met juridische termen spreken wij over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht, de klachtencommissaris 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. Juridische kwaliteit, in de breedste zin van het woord, is een pijler onder Goed bestuur, en draagt bij aan de rechtstatelijkheid van het overheidshandelen.

Bij juridische kwaliteitszorg (verder JKZ) gaat het daarbij om de vraag naar de organisatie van de juridische functie, over de kwaliteit van de governance en het risicomangement. 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. Ook in het licht van wat samenlevingsgericht en opgave gericht werken van de gemeentjurist van vandaag en morgen vraagt.

Het vaardighedenvraagstuk is steeds relevanter gelet op de ontwikkeling van de wetgeving. We krijgen, in de transformaties sociaal domein (decentralisaties) en fysiek domein (Omgevingswet) steeds meer te maken met open normen. Dat brengt een verandering in rechtstoepassing met zich.

In de beslissingen die de gemeente neemt wordt steeds vaker de context leidend. Dat zal ook zo zijn bij de uitvoering van de Omgevingswet en de voorgeschreven participatietrajecten. Dit legt een groeiende verantwoordelijkheid op de schouders van de mensen in de uitvoering. Zij worden geacht om mét aanzien des persoons een beslissing te nemen, zonder daarbij de rechtvaardigheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit het oog te verliezen. Aan hen de lastige taak een balans te vinden tussen het luisteren naar de wensen van inwoners, het toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving en het maken van maatschappelijk efficiënte beslissingen (leefwereld en systeemwereld). Daarbij is het omwille van de (prodeurele) rechtvaardigheid van groot belang dat de kernwaarden van Goed bestuur de basis vormen van het handelen van overheidsmedewerkers. Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Awb en de behoorlijkheidsnormen van de Nationale Ombudsman, zijn wij gehouden aan onze eigen gedragscode en ons integriteitsbeleid. En mogelijk dat in 2020 een ethisch kader wordt toegevoegd als kader voor vragen over het innovatief gebruik van data en nieuwe technologieën door de gemeente Enschede.

Analyse langs 4 kwaliteitspijlers

Sinds 2016 analyseren wij de mate van JKZ en proberen wij met acties de doelstellingen te optimaliseren. Eind 2019 is teruggekeken naar de acties JKZ uit 2019 en een opzet gemaakt voor de acties in 2020. Ook is gekeken hoe de juridische organisatie er anno 2019 uitziet. Hieronder volgt een geactualiseerde analyse van JKZ. In hoofdstuk 5 staat de opdracht voor 2020. De analyse beslaat een viertal kwaliteitspijlers;

1. De juridische organisatie
2. Opleidingsbeleid
3. Juridisch control & risicomangement
- 4a. Publiekrechtelijke kwaliteit besluiten
- 4b. Privaatrechtelijke kwaliteit besluiten

1. De juridische organisatie in beeld

De juristen zijn gepositioneerd in ofwel de 1^e lijn (primair proces), 2^e lijn (adviesfunctie) of 3^e lijn (kaderstelling en juridisch control).

1^e lijn: Cluster Omgeving en recht

In dit cluster werken binnen de afdelingen Bestemmen, Vergunnen, Handhaven en Staf 20 juristen waarvan 5 op basis van inhuur.

1^e lijn: Vastgoed in gebieds- en projectontwikkeling

Hier werken 4 juristen.

2^e lijn: Juridische Zaken (JZ)

Juridische zaken bestaat uit het team Juridisch Advies en Control incl. arbeidsrechtjuristen en het team rechtsbescherming. Ook herbergt JZ het Digitaal Informatie Centrum. Hier werken in totaal 28 juristen.

2^e lijn: Concernstaf

Bij het team Veiligheid zitten 2 veiligheidsjuristen (doen ook werk in 1^e lijn) en bij Strategie en Control 1 strategisch adviseur met bestuurlijk-juridische adviestaken op het vlak van Gemeenterecht en deelnemingen.

3^e lijn: Concernstaf

De strategisch adviseur met bestuurlijk-juridische adviestaken verricht ook taken op het vlak van kaderstelling en juridisch control. Hiervoor is ca. 0.4 FTE beschikbaar. Er zijn geen decentrale juridisch controllers werkzaam.

Totaal juridische organisatie (excl. kwaliteitsmedewerkers en ondersteuning): 55 medewerkers.

Opvallend is dat in het sociaal domein niet in de eerste lijn een jurist is aangesteld. Wel wordt een aantal advies uren gebruikt bij de afdeling JZ. Momenteel worden gesprekken gevoerd over waaraan nu exact behoefte bestaat in het primaire proces, mede in relatie tot de dienstverlening van JZ.

1.1. Ontwikkelingen juridische functie

Cluster Omgeving en recht

In 2019 heeft een doorontwikkeling plaatsgevonden van dit cluster. Doelstelling is meer onderlinge verbinding en samenwerking, logische lijn in de keten tussen bestemmen, vergunnen, toezicht en handhaven. Daarnaast wordt vanuit dit cluster de implementatie van de Omgevingswet (welke in 2021 in werking zal treden) gecoördineerd door een programmanager en een aantal medewerkers.

Doorontwikkeling afdeling Juridische zaken

De afdeling Juridische zaken behoort tot een van de adviesteams van het cluster Advies. Doelstelling is om nog meer in onderlinge verbinding en samenwerking de business te ondersteunen in het behalen van maatschappelijke doelstellingen. De afdeling JZ is eind 2019 een doorontwikkeling gestart waarbij domein gericht werken centraal staat. Ook krijgt de verbinding tussen de teams rechtsbescherming en JAC meer aandacht. Dit gebeurt onder de leiding van de waarnemend hoofd JZ, aangevuld met een personeelsadviseur. Nadat duidelijk is hoe de nieuwe afdeling JZ eruit gaat zien en het profiel van een passend hoofd JZ is gemaakt, wordt de vacature gepubliceerd.

Platform juridische functie

Sinds februari 2019 komen de managers van de juristen O&R, GPO, CS en JZ o.l.v. de concerndirecteur bedrijfsvoering samen om integraal te werken aan:

1. Gezamenlijk strategisch personeelsmanagement en acquisitie.
2. Gezamenlijke opleidingsstrategie en uitvoering (inkoop trainingen / o.a. Enschedese en Twentse school).
3. Werkafspraken over inhuur externen en interne juristen die project of leges gefinancierd zijn.
4. Gezamenlijk eigenaarschap jaarlijks actieplan JKZ.

Voor 2020 heeft het Platform een eigen activiteitenagenda vastgesteld. Die is als bijlage bij dit plan gevoegd.

Landelijke ontwikkelingen; G40 en VJK

In maart 2019 hebben het bestuur van de G40, de VNG en de VJK een intentieverklaring professionalisering gemeentebestuur ondertekend waarbij men samen werkt aan:

- Herijking en doorontwikkeling van het opleidingsaanbod voor gemeentebestuurders, zowel een beroepsopleiding als permanente educatie;
- Verbetering samenwerking met hogescholen en universiteiten om de aantrekkelijkheid van gemeenten als werkgever voor bestuurders te promoten;
- Verbetering positionering en verbinding van gemeentebestuurders, onder meer door in samenspraak met de VJK de mogelijkheden voor het inrichten van een beroepsvereniging voor gemeentebestuurders te onderzoeken.

Onder de vlag van de G40 is een juridische werkgroep ingesteld die uitvoering gaat geven aan deze intenties. Deelnemers aan deze werkgroep zijn (juristen van) de initiatiefgemeenten Haarlem, Zaanstad, Delft, Tilburg, Enschede, Assen, Apeldoorn en Gouda, de VNG en de VJK. De werkgroep is te volgen op LinkedIn via de groep Platform Gemeentebestuurders G40. De werkgroep heeft in 2019 een advies over een beroepsvereniging en model Permanente educatie opgeleverd. Verder is aandacht besteed aan het imago van de gemeentebestuurder en zijn best practices gedeeld qua vacatureteksten en samenwerkingen met kennisinstellingen.

1.2 Organisatie en positionering juridische kwaliteitszorg

De verantwoordelijkheden voor de juridische kwaliteitszorg zijn zowel decentraal als centraal belegd. Volgens het in Enschede geldende principe van integraal management (BMC/Enschede ontwikkelt) behoort de juridische kwaliteit van de producten en diensten tot de verantwoordelijkheid van het management van het organisatieonderdeel. Centraal hebben de afdeling Juridische Zaken en de Concernstaf een faciliterende, adviserende en toetsende rol. Voor kwaliteitsborging is namelijk een zekere centrale regie nuttig, e.e.a. onder de

verantwoordelijkheid van de concerndirecteur met aandachtsgebied bedrijfsvoering. De concerndirectie en het management dragen zorg voor de ordening van de juridische functie door het maken van organisatiebrede afspraken, het opzetten van systemen en het (concernbreed) samenwerken in verschillende verbanden, om juridische risico's tijdig in beeld te brengen en beheersbaar te maken (ex ante control). Uiteraard gebruik makend van wat er al is ingericht, bijvoorbeeld bij de verschillende bedrijfsbureaus. Ook moeten de gemaakte afspraken worden getoetst en het juridische kwaliteitszorgsysteem worden geëvalueerd om de juridische kwaliteit te verbeteren (ex post control). Dit zijn de organisatorische uitgangspunten voor juridische kwaliteitszorg. De praktijk laat zien dat georganiseerde, geborgde en goed uitgevoerde juridische kwaliteitszorg nog niet zo gemakkelijk is geregeld. Daarover meer in hoofdstuk 2.

2. Doelstellingen juridisch control en onze werkwijze nader bekeken

2.1 Definitie

Het begrip juridische control roept verschillende beelden op. In deze analyse verstaan wij onder juridisch control het systeem van juridische kwaliteitszorg. Onder juridische kwaliteit wordt de afspraak verstaan die alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie van Enschede met elkaar hebben gemaakt om er voor te zorgen dat, binnen het bestaande systeem van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, hun processen, producten en diensten voldoen aan en/of tot stand gekomen zijn volgens de gezamenlijk vastgestelde juridisch relevante criteria, die zijn gebaseerd op wet- en regelgeving. De juridische kwaliteitszorg is daarbij het systeem dat er voor zorgt dat de gemeente zich ook aan die afspraak van juridische kwaliteit kan houden. Juridische kwaliteitszorg, als invulling van Goed bestuur, heeft de volgende doelen:

- Legitimering van bestuur naar inwoner;
- Beheersen van risico's;
- Vergroten van houdbaarheid van beleid en daarop gebaseerde besluiten/ maatschappelijk rendement;
- Rechtmatig (feitelijk) handelen van de gemeente;

- Voorkomen van onnodige schade en imagooverlies;
- Verminderen van kosten;
- Benutten van kansen;
- Vergroten van betrouwbaarheid van de gemeentelijke overheid.

Hoe ziet het systeem van juridisch kwaliteitszorg eruit in Enschede?

Hieronder een verdieping van de control op voorhand (ex ante) en achteraf (post) binnen de gemeente Enschede.

2.2 Control vooraf / juridisch risicomanagement

In de 1^e lijn vindt veelal control plaats door management, ondersteund door kwaliteitsmedewerkers en controllers van het bedrijfsbureau. Aan de juristen in de 2^e lijn is geen expliciete bevoegdheid toegekend om op bepaalde onderwerpen te moeten worden geconsulteerd. De steller van een stuk en diens manager zijn integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van dat stuk. Ook voor de juridische kwaliteit. Dit vooronderstelt de aanwezigheid van een juridische basiskennis in de 1^e lijn en een duidelijke juridische agenda van de managers. De praktijk laat nog wel eens anders zien. Ook heeft dit model pas kans van slagen als er een goede wederkerige relatie is tussen bv. de beleidsmedewerker in de 1^e lijn en de juridisch adviseur in de 2^e lijn. Een relatie waarbij de jurist tijdig aanklopt bij projecten of aankomende wetgeving en implementatievraagstukken om mee te denken en een relatie waarbij de (beleids)medewerker diezelfde jurist tijdig betreft, informatie geeft etc. Het gaat om een goede positionering. Dit is een systeem van weten wanneer je advies nodig hebt als vragensteller en weten wanneer een adviesvraag komt als jurist. Ook moet duidelijk zie wie waarbij kan helpen. Het meer domeingericht werken van de afdeling JZ kan hieraan bij gaan dragen is de gedachte.

¹ Ofwel van de jurist in de 2^e lijn ofwel de jurist werkzaam in de 1^e lijn.

Advisering

Met het oog op de rechtmatigheid, interne controle en risicobeheersing zou voor alle afdelingen het uitgangspunt moeten gelden, dat het raadplegen van een juridisch adviseur¹ in ieder geval plaatsvindt in geval van voorstellen en besluiten over:

- a. Verordeningen, beleidsregels en nadere regels (wetgevingstechniek);
- b. Overeenkomsten, met grote financiële verplichtingen tenzij sprake is van een gestandaardiseerd contract dat frequent wordt gehanteerd;
- c. Publiek-private samenwerking;
- d. Delegatie en mandaat;
- e. Afwijken van wettelijke/verplichte adviezen;
- f. Afwijken van beleidsregels / toepassen hardheidsclausule²
- h. Toetredingswens tot een stichting, vereniging, BV/NV of gemeenschappelijke regelingen.
- i. Privacy-gerelateerde vraagstukken.

Deze consultatiepunten zijn nergens vastgelegd maar dienen wel als richtlijn te worden gezien en toegepast door integraal management en juridisch adviseurs.

Risicogesprekken Planning & Control

Financial control kennen we. Gebleken is dat juridisch control en financial control beter in verbinding kunnen komen. Sinds begin 2019 sluiten hoofd JZ en de juridisch controller aan bij de risicogesprekken in het kader van de jaarrekening. Uit deze eerste aanwezigheid is gebleken dat de standaard agenda is aangevuld met juridische thema's als AVG, staatssteun en inzicht in de top 5 juridische risico's met MT. Dit heeft de gesprekken verbreed. De risicoschatting is niet materieel gewijzigd. Voor de jaarrekening 2019 schuift de juridisch controller wederom aan. Net zoals dat medio 2019 al is gebeurd door de arbeidsrechtjuristen met focus integriteit en fraude.

² Hiermee wordt niet bedoeld op de uitvoeringspraktijk en de daarin op te stellen maatwerkplannen in het kader van de Wmo / Jeugdwet.

2.3 Control achteraf

Het sluitstuk van de toets op juridische kwaliteit wordt in belangrijke mate gevonden in de processen van bezwaar en beroep, schadeclaims en de klachtbehandeling. De afhandeling van bezwaar, beroep, claims en klachten fungeren als terugkoppelingsmechanisme voor kwaliteitsmanagement. Niet zelden kan daaruit informatie naar voren komen over zaken die in de primaire fase structureel niet goed gaan. Die informatie kan benut worden voor het bijstellen van deze kennelijk risicovolle handelingen. Methoden voor het organiseren van een terugkoppelingsmechanisme zijn het opstellen van jaarverslagen, het periodiek analyseren van bezwaar- en beroepsprocedures, de klachtafhandeling en aansprakelijkstellingen per (hoofd)afdeling (de p&c gesprekken). Daarbij zijn indicatoren: (trends in) de aard en hoeveelheid ingediende bezwaren, klachten en claims en daarop volgende beroepen en vervolprocedures, uitkomsten van gevolgde procedures (gegrondverklaringen) en betaalde (proces)kosten.

Leermomenten vanuit rechtsbescherming

Alle ingediende bezwaar- beroeps- en hoger beroepschriften komen binnen bij de afdeling Rechtsbescherming. In totaal zijn er 1697 zaken ingediend. De werkwijze is erop gericht om zoveel mogelijk geschillen definitief te beslechten. Hierbij wordt door de juristen in eerste instantie gekeken of er, in plaats van het bestreden besluit, een beter besluit mogelijk is. Ook kan uitleg of een nadere toelichting plaatsvinden. Vaak is er een nieuw inhoudelijk onderzoek ter beter onderbouwing van het bestreden besluit, of het nemen van een ander besluit. Mocht dit leiden tot tevredenheid van een burger of belanghebbende wordt er verzocht om intrekking. In elke zaak waarbij een nieuw besluit is genomen is dit in overleg gebeurd met de vak afdeling. Zo kunnen de leermomenten, voor zover die er zijn, direct daar worden geplaatst waar de behoefte is. Soms wordt er niet op het verzoek tot intrekking gereageerd, vaak wel. In 414 gevallen leidde dit in 2019 tot een intrekking.

Wanneer er niet gereageerd wordt, maar er wel volledig is tegemoet gekomen aan de bezwaren, wordt het bezwaar wegens inmiddels ontbreken van proces-belang niet ontvankelijk verklaard. Er zijn in totaal 168 bezwaren niet ontvankelijk verklaard. Daarnaast zijn er bezwaarschriften die niet voldoende zijn om als dusdanig te worden aangemerkt omdat ze bijvoorbeeld niet tegen een besluit zijn gericht, of te laat zijn ingediend. Deze zijn ook niet-ontvankelijk verklaard.

856 Bezwaren zijn inhoudelijk behandeld op een zitting van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie. Daarvan zijn er 801 ongegrond verklaard. In 55 gevallen is het bezwaar (deels-)gegrond verklaard, hierbij kan het ook gaan om motiveringsgebreken. In 5 gevallen is het college contrair gegaan. De 5 kamers van de commissie hebben deze zaken behandeld in 132 zittingen. Het grootste aandeel in dat percentage ligt in de sociale zekerheid (Participatiewet). Alle adviezen van de Commissie zijn voorgelegd aan de verantwoordelijk wethouders en de behandelende vakafdeling. Zodoende kan een signaal vanuit de Commissie direct worden opgepakt. Daarnaast wordt er jaarlijks nog een verslag gemaakt met de grote lijnen.

Naar aanleiding van de ongegrond verklaarde bezwaren zijn er 118 beroepen bij de rechtbank ingediend. De uitspraken leidden tot 19 hoger beroepen. In 29 gevallen werd er bij de rechtbank verzocht om een voorlopige voorzieningen. Naast deze procedures zijn er 93 ingebrekestellingen geweest. De ingebrekestellingen volgen uit termijnoverschrijdingen. Dit kan enerzijds komen doordat aanvullend onderzoek meer tijd in beslag neemt dan verwacht. Deels komt dit ook door onderbezetting.

Analyse jaarverslag Klachtencommissaris 2018

De klachtencommissaris vervult een onafhankelijke rol binnen de gemeente. Inwoners uiten hun ongenoegen (door het indienen van een klacht) bij de klachtencommissaris.

In 2018 zijn in totaal 289 zaken ontvangen via website, mail, post, antwoordkaart en telefoon. Het jaarverslag bevat een drietal leerlijnen, te weten:

1. Leren omgaan met complexe vraagstukken
2. Geef maatwerk alle ruimte
3. Geen afwijkingen zonder moreel beraad

Rode draad beraad

In 2018 is gestart met het rode draad beraad, in het kader van Goed bestuur. Vertegenwoordiging van de commissie bezwaarschriften, de FG, de juridisch controller, de voorzitter van de rekenkamercommissie en de klachtencommissaris komen bijeen om te delen wat zij tegenkomen. In 2018 zijn de volgende drie rode draden geconstateerd:

- De gemeente biedt in heel veel gevallen goede ondersteuning maar als problematiek complex is, en er moet worden afgeweken van procedures, gaat het soms mis. Eigenaarschap op casusniveau kan beter.
- Communicatie als aandachtspunt: als er problemen worden geconstateerd hapert communicatie naar binnen en naar buiten.
- Evaluatie en terugkijken verdient meer aandacht om zo lering te kunnen trekken uit ervaringen; door betrokkenen maar ook door de organisatie als geheel.

In 2019 is daarbij gekomen een signaal over wachttijden in het sociaal domein, de door de toezichthouders ervaren weerstand bij de organisatie om te leren en de aandacht voor juridische kwaliteit als ondergeschoven kindje.

Financiële rechtmatigheid

Bij de *rechtmatigheidstoetsing* van de *accountant* worden handelingen en beslissingen van financiële aard niet inhoudelijk getoetst door gegevensgericht onderzoek. Desondanks kan de financiële rechtmatigheidstoetsing ook interessante inzichten geven over juridische aandachtspunten. Uit het jaarverslag over 2018 en de Boardletter blijkt dat de accountant heeft gekeken naar de rechtmatigheid van de financieel

steun aan FC Twente. Dat is als rechtmatig beoordeeld. Aandachtspunten voor vervolg zijn benoemd zoals de vennootschapsbelasting, WMO-vervoer en de PAS/PFAS-problematiek.

Toetsing bestuursvoorstellen Concernstaf

De gemeentesecretaris wordt in de voorbereiding van agendavorming college van B&W bijgestaan door een interdisciplinaire toetsingscommissie. Ook de bestuurlijk-juridisch adviseur maakt deel uit van deze toetsingscommissie. De juridische toetsingscriteria zijn:

1. Wie is het bevoegde bestuursorgaan?
2. Juiste wettelijk kader?
3. Is de juiste procedure om tot besluitvorming te komen gevolgd?
4. Is in het voorgestelde besluit sprake van een evenwichtige en evenredige belangenafweging?
5. Is er sprake van een deugdelijke en begrijpelijke motivering?
6. Wordt het besluit op een juiste wijze gepubliceerd, in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht of specifieke wettelijke bepalingen?
7. Is het besluit onderworpen aan enige vorm van goedkeuring?
8. Loopt de gemeente op enige wijze onaanvaardbare juridische risico's?
9. Is sprake van een besluit met dusdanig ingrijpende gevolgen dat de raad vooraf over het gebruik van die bevoegdheden door het college moet worden geïnformeerd?
10. Is sprake van staatssteun?

Deze en de algemene toetsingscriteria kwaliteit, integraliteit, de compleetheid van de stukken en de gevolgde procedure worden bekeken aan de hand van de ingevulde paragrafen in het agendaformulier. Opvallend is dat over risico's (inclusief juridische risico's) nog te weinig wordt gemeld in de voorstellen. Dit is een aandachtspunt voor 2020, in de brede visie op control. Komt bij dat deze toetsing aan het einde van een proces plaatsvindt. Het is nodig dat er in de vakafdelingen juridische toetsingsmomenten worden ingebouwd. Beoordeeld moet worden hoe deze decentrale juridische control vorm moet krijgen. Denk aan versterking van de bedrijfsbureaus o.i.d.

De vraag is of bovengenoemde post controlmiddelen voldoende effectief zijn om juridische kwaliteit te borgen. Het verdient aanbeveling om de juridische controlfunctie aan de voorkant te verbeteren, door te borgen dat vakspecialistische kennis en strategische juridische noties tijdig en aan de voorkant worden ingebracht bij zowel de (integrale) voorbereiding als de uitvoering van beleid. Hiervoor is het nodig dat management de adviezen op waarde schat en dat, indien nodig, een balans wordt gevonden tussen wens en recht.

3a. Publiekrechtelijke kwaliteit

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op het publiekrechtelijk kader waarbij wij ingaan op de vraag of de organisatie voldoende maatregelen heeft getroffen om de publiekrechtelijke kwaliteit van besluiten, maatregelen en activiteiten optimaal te waarborgen.

• Mandaat en delegatie

Per mei 2018 geldt een gewijzigd algemeen Mandaatbesluit volgend het model *Alles gemandateerd, tenzij*. De afdeling JZ heeft een coördinerende rol, zeker als het gaat om het adviseren over het bijhouden van de ondermandaten. Tijdens het 4^e kwartaal 2019 is de werking van het nieuwe Mandaatbesluit geëvalueerd.

✓ Mandaat & doelmatigheid

Geconcludeerd is dat het Mandaatbesluit tot een duidelijke bevoegdheidstoebedeling leidt aan cluster, afdelings-stadsdeelmanager en teamleider. Daarin wordt geen verandering gewenst. Informatie over de werking én verschil tussen vervangingsregeling, werkafspraken ondermandaten is wel gewenst. Aandachtspunt is de ontwikkeling van onze organisatie als opgavegerichte organisatie met opdrachtgevers in rol en functie. De opdrachtgever draagt bij aan de opgaven maar staat, voor wat betreft verkrijgen mandaat, niet gelijk aan manager en teamleider. De concerndirectie heeft op 27 november geconcludeerd dat de sturingsprincipes uit BMC een aanscherping behoeven in het Organisatiebesluit en Mandaatbesluit.

Echter, daar moet nader over worden gesproken. Resultaat is niet beschikbaar voor 1 januari. Volgt in de loop van 2020.

✓ Vertrouwen

Uit de enquêtes en de gesprekken is gebleken dat vertrouwen het uitgangspunt is. Er worden veel ondermandaten verleend. En de sturing op de kwaliteit van die bevoegdheidsuitoefening verschilt qua vorm en intensiteit. Daarnaast kunnen we constateren dat de wetgever steeds meer met open normen werkt. Hiermee krijgen bestuursorganen meer afwegingsruimte in de besluitvorming. Als we dat 1 op 1 mandateren, betekent dit dat medewerkers een grotere afwegingsruimte krijgen. De instructie bij het Mandaatbesluit 2020 biedt heldere kaders wanneer een gemandateerde een besluit terug moet leggen bij de portefeuillehouder of het college.

✓ Rechtmatigheid (juridisch)

Uit de enquêtes en de gesprekken blijkt dat er wordt gewerkt met modelbeschikkingen, juridisch advies wordt ingewonnen etc. Wel is duidelijk geworden dat er geen legal audits worden uitgevoerd. Informatie en communicatie Het Mandaatbesluit is niet erg lezersvriendelijk, toegankelijk en begrijpelijk. Ook kunnen practices, o.a. ten aanzien van schriftelijke werkafspraken, meer gedeeld worden.

• Beschikkingen en beslistermijnen

Aanvragen om beschikkingen worden geautomatiseerd geregistreerd in de postregistratie. De administratie omtrent beschikkingen wordt verder ingericht in de processen.

Er vindt niet een registratie plaats in een centraal zaakstelsel. Enschede heeft de wens om een zaakstelsel concernbreed te implementeren waarin beschikkingen, type, termijnen etc. kunnen worden ingevoerd. De eerste stappen tot het inrichten van dergelijke processen zijn gezet in het Sociaal domein, Participatiewet.

• Deregulering

De gemeente Enschede heeft o.a. de APV in vergaande mate gedereguleerd; daar waar algemene regels een ontheffing – en vergunningstelsel kunnen vervangen, wordt daarvoor gekozen. Binnen het domein Fysiek heeft een integrale evaluatie van de deregulering plaatsgevonden en waar nodig zijn aanpassingen gedaan. De resultaten van de Deregulering uit het domein Fysiek kunnen praktisch 1 op 1 worden overgenomen in het nieuw vorm te geven Omgevingsplan (onder de Omgevingswet vervangt dit plan alle bestemmingsplannen). Het Omgevingsplan gaat naar het oordeel van de wetgever uit van zo veel mogelijk algemene regels, die in de plaats kunnen treden van een vergunning- of meldplicht.

• Verordeningenregister

Eind 2018 is een dynamisch verordeningen register opgeleverd aan het DIC. Alles is nu overzichtelijk in 1 register. Dit overzicht komt overeen met het regelingenbestand dat is te vinden op overheid.nl. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om dit overzicht voor medewerkers en op de website inzichtelijk te maken. Inmiddels worden nadere regels, beleidsregels, andere besluiten van algemene strekking en aanwijzingsbesluiten ook bekendgemaakt via het gemeenteblad

Voor beleidsregels gaan vanaf 2021 dezelfde voorschriften gelden als voor algemeen verbindende voorschriften. Dit gegevensbeheer wordt t.z.t. onderdeel van de Wet elektronische bekendmaking en de Wet open overheid.

Bekendmaking besluiten

Het *Digitaal Informatiecentrum* controleert wekelijks de besluitenlijst van het college van B&W. Op die manier controleren zij of er wellicht besluiten bij zitten die op grond van de wet en regelgeving bekend moeten worden gemaakt. Zij zorgen voor de juiste wijze van bekendmaking, in samenwerking met de steller. Naar verwachting zal op 1 januari 2021 de wijziging van de Bekendmakingswet van kracht worden. Deze

wetswijziging heeft als doelstelling om burgers digitaal volledig te informeren over besluiten die impact hebben op hun leefomgeving. De burger wordt centraal gesteld bij de informatieverstrekking. Zij worden geïnformeerd over deze besluiten zodat ze tijdig hun recht van inspraak kunnen uitoefenen. Voor de integrale implementatievoorbereiding is een projectleider benoemd.

• Kwaliteit regelgeving

Een actiepoint voor 2019 was het uniformeren van onze regelgeving en formats. Onze documenten kennen nu nog verscheidenheid daarin. Met het steeds meer (digitaal) ontsluiten van overheidsinformatie dienen wij er zorg voor te dragen dat onze juridische stukken uniformiteit uitstralen. Dat draagt bij aan de betrouwbaarheid. Nog belangrijker is dat onze regelgeving wetstechnisch goed in elkaar steekt. Modellen worden aangeboden. Dit betreft een samenwerking tussen CS en JZ/DIC. Hiertoe zijn de eerste aanzetten gegeven. Werkafspraken worden gemaakt en modellen worden ontwikkeld in 2020.

• Omgevingswet

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking. Er komen meer algemene regels, minder vergunningen. Zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten. Er wordt momenteel o.a. nagedacht over hoe de digitaliseringsvereisten vorm te geven en of een beslissingsondersteuningssysteem raadzaam is of niet. Verder is per 12 november 2018 een raadscommissie Omgevingsbeleid in het leven geroepen. De raadscommissie Omgevingsbeleid moet zich richten op de kaderstelling voor de Omgevingsvisie. Opdracht aan de commissie is om te komen tot gefundeerde adviezen aan de stedelijke commissie over hoe de gemeente Enschede haar leefomgeving kan inrichten onder de huidige omstandigheden en onder de nieuwe Omgevingswet. Binnen het domein Fysiek, cluster Omgeving & Recht, is een apart programma ingericht om te komen tot een goede implementatie van deze grootschalige transformatie en wetgevingsoperatie.

In 2019 is een gemeentebrede inventarisatie van de gemeentelijke regelgeving (verordeningen, beleidsregels en algemene regels) en van de gemeentelijke beleidsnota's gemaakt. Dat heeft tot doel om er voor te zorgen dat alle gemeentelijke regels die een relatie hebben met de (kwaliteit van de) fysieke leefomgeving worden opgenomen in het Omgevingsplan. Op basis van deze inventarisatie wordt:

- (a) in de eerste helft van 2020 een Verordening op de fysieke leefomgeving (werknaam) opgeleverd die t.z.t. in het Omgevingsplan kan worden geïncorporeerd.
- (b) Binnen de 'lijn' regelgeving wordt daarnaast gezien op welke wijze wij als gemeente de zogenaamde Bruidsschat (regelgeving van het Rijk welke wordt gedecentraliseerd naar de gemeente) willen 'overnemen'. Daarbij gaat het er om op welke wijze wij gebruik willen maken van de bandbreedtes die hierbij een eigen gemeentelijk beleid mogelijk maken.
- (c) Een derde lijn is het beoordelen van de 3 algemene maatregelen van bestuur (het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving) op de beleidsruimte van de gemeente voor zogenoemde lokale maatwerkvoorschriften.

• Privacy en Beveiliging

De gemeente Enschede kent een CIO office met daarin de wettelijk verplichte functies, zoals de Functionaris gegevensbescherming en een meldpunt datalekken. Verder werkt de gemeente aan de implementatie van de AVG, welke per mei 2018 in werking is getreden.

AVG stand van zaken d.d. december 2019

Aan de hand het instrument Borging AVG is getoetst hoever het staat met de borging van de AVG binnen de gemeente. Veel maatregelen zijn al ingevuld, maar op een aantal punten moeten procedures en processen nog worden vastgesteld. Wat gaan we doen:

- In samenwerking met een processpecialist worden door Juridische Zaken de procedures rondom de rechten van betrokkenen beschreven;
- De procedure Data Protection Impact Assessment en werkwijze wordt vastgesteld;
- Per domein komt er een eerste privacy aanspreekpunt;
- Na invoering van het ISMS (en Privacy Management Systeem) kan het beheer en onderhoud van het register van verwerkingen decentraal worden belegd;
- Daarmee is er ook meer grip op de verwerkersovereenkomsten;
- De afdeling Informatiebeheer is al gestart met het beschrijven van de werkprocessen aan de hand van het Documentstructuurplan (DSP);
- Informatiebeveiliging en privacy komen periodiek terug in CIO-raad en Bedrijfsvoeringsoverleg;
- Via kennisdeling en campagne veilig werken zo doe je dat!, is er aandacht voor bewustwording.

Het document Focus AP 2020-2023 van de Autoriteit Persoonsgegevens biedt ook focus voor ons werk.

• Voorbereiding invoering Wet Open Overheid

De Woo treedt mogelijk in werking per 2021. Er moet op voorhand nog heel veel gebeuren, niet zozeer op gebied van puur juridische kwaliteitszorg (in juridisch opzicht verandert er niet zoveel t.o.v. de Wob), maar vooral op gebied van informatiebeheer. Onze informatiestromen en -opslag moeten zodanig worden ingericht dat wij – veel meer dan nu het geval is – al in een vroeg stadium allerlei documenten actief openbaar maken (o.a. convenanten, klachten, Woo-besluiten, e.v.a.) en dat wij daarnaast snel en effectief kunnen handelen bij het afdoen van verzoeken om informatie (passieve openbaarmaking).

Het Team Informatiebeheer is hierin leidend, maar juridische expertise hierbij is onontbeerlijk. Uitgaande van invoering in 2021, dienen in 2020 al de nodige voorbereidingsacties te worden opgezet/uitgevoerd.

• **Sociaal domein; de transformatie nader bekeken.**

Allereerst is leidend de bestuursopdracht transformatie sociaal domein d.d. december 2018. Projecten, rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn ambtelijk en bestuurlijk verdeeld. In 2019 zijn versnellingsopdrachten gegeven en is een Huis van sturing en verantwoording ontwikkeld met de Raad.

Gemeente en SMD werken samen (in netwerkorganisatie zonder eigen rechtspersoonlijkheid, met mandaten) op basis van een subsidierelatie.

In het sociaal domein is de werkwijze dat wijkcoaches en consultants indiceren. Daarbij hebben consultanten het mandaat zelfstandig te beschikken. Voor indicaties van wijkcoaches ligt het mandaat bij de wijkteammanagers. Gebleken is dat de Jeugdwet-indicaties niet altijd Awb proof zijn door het ontbreken van ondersteuningsplannen (motiveringsbeginsel). In 2018 en 2019 is inzet gepleegd op verbeteringen in model ondersteuningsplannen, beschikkingen en overige brieven. Op 28 oktober 2019 is een rekenkamerrapport over de wijkteams verschenen. Deze geeft naast de dingen die goed gaan ook weer waar er nog verbeterd kan worden. Zo worden de beschikkingen als lastig leesbaar ervaren. In het kader van het project Direct Duidelijk is een projectteam bezig alle beschikkingen en brieven te herschrijven. Ook wordt er door inwoners onduidelijkheid ervaren over het proces van de melding, wie erbij betrokken wordt, welke rol deze heeft en hoe het verder gaat. Ook daarop is inmiddels een opdracht verstrekt tot het komen van een eenduidige werkwijze die voor alle wijken gelijk moet zijn. Daarmee moet het gevoel van willekeur verminderd worden. Ook scholing op het gebied van verslaglegging moet daarin een bijdrage leveren. Want dikwijls worden inhoudelijk goede dingen gedaan, maar lukt het niet altijd goed om hier goed over te communiceren en duidelijk te maken waarom welke keuzes genomen worden.

Ook zijn cursussen Awb aangeboden via de Enschedese school. Verder zijn er gesprekken op gang gekomen tussen het team rechtsbescherming

van JZ en het sociaal domein om samenwerking en verbinding te zoeken over kwaliteit. Daarin hebben Beleid MO, de coördinerend wijkteammanager en teamleider rechtsbescherming een rol. Op dit moment wordt onderzocht hoe consultants en wijkcoaches beter gefaciliteerd kunnen worden in juridische processen (waaronder bezwaarafhandeling, privacy/AVG).

• **Toezicht en handhaving sociaal domein**

Aantallen zorgbehoevenden (circa):

Wmo (incl. BW)	: 15.000
Jeugdwet	: 3000
PGB	: 779

Het team toezicht en handhaving bestaat uit 2,5 FTE toezichthouders. Een aantal lessons learned de afgelopen 3 jaar:

- Belang van goed onderzoeksrapport. Afgelopen jaar erg in opzet hiervan geïnvesteerd, samen met stadsadvocaat.
- Samenwerking met Inspectie is zeer belangrijk
- Onderzoeken bevestigen ons standpunt dat je Rechtmatigheid en kwaliteit niet los kunt zien van elkaar.
- Eerst gaven wij geen ruchtbaarheid aan afgeronde onderzoeken. Daardoor lijkt het voor de buitenwereld of er niets wordt gedaan. Daarom doen we dat nu wel.
- Afgelopen jaar stond in het teken van barrière model, waarbij we steeds meer samenwerken met OZJT en andere gemeenten. Dit is een continu proces, waarbij we telkens kijken hoe we dit verder kunnen aanscherpen.
- We willen nog meer duidelijkheid in hoe de verschillende wetten waar toezichthouders mee te maken hebben, zich tot elkaar verhouden. Wat mag wel en wat mag niet.

De stadsadvocaat geeft aan dat de rapporten van onze toezichthouders voldoende van kwaliteit zijn om als basis te dienen voor een vordering tot wanprestatie in het civiele recht. Er is een intern goede samenwerking tussen de juridisch adviseurs van JZ en de toezichthouders.

• Internationale regelgeving

Europeesrechtelijke bepalingen omtrent openbare aanbestedingen, staatssteun en milieurecht zijn bijzondere aandachtsterreinen. Binnen de organisatie is er geen specifieke functionaris belast met het coördineren van informatie over Europese regelgeving. Vragen kunnen voorgelegd worden aan de afdeling JZ incl. team Inkoop, het kenniscentrum Europa Decentraal of zo nodig aan externe juridisch adviseurs. In 2018 is gewerkt aan het borgen van staatssteun aandacht in de subsidie- en inkoopprocessen door de coördinator Expertisepunt en CS. Zo is voorlichting gegeven aan het groot subsidie overleg, het controllersberaad en JZ. (Handreiking en presentatie staan op intEns). In 2019 heeft dit verder geen aandacht meer gekregen. Voor 2020 moet een nieuw werkproces worden afgesproken.

• Subsidie

Het Expertisepunt Subsidie (voorheen ook inkoop) is van de afdeling JZ en inkoop overgeheveld naar het Team Subsidies, Contracten & Toezicht (SCT) in het sociaal domein. Het Expertisepunt is er voor de borging van de kwaliteit van de subsidieverstrekking door de gemeente en om de organisatie te adviseren bij (concernbrede) vraagstukken over subsidie door:

- te adviseren en mee te denken over vragen die vanuit de organisatie komen en verband houden;
- het aangaan van externe relaties, zoals inkoop en subsidie;
- het op niveau houden van kennis en kunde van de adviseurs subsidies en contracten;
- het bieden van ondersteuning voor een aantal processen;
- mee ontwikkelen van beleid op het gebied van subsidie en inkoop.

Hierbij heeft het Expertisepunt ook steeds meer aandacht voor staatsteun en fungeert zij als vraagbaak en verwijzer naar specialistische hulp. Aandachtspunt is wel de zichtbaarheid van Expertisepunt. Uit de toetsing van de bestuursvoorstellen blijkt dat de meeste incidentele subsidies met

grote bedragen niet eerst langs het Expertisepunt / dan wel een juridisch adviseur zijn geweest.

• Inkoop & aanbesteding

Op IntEns staan alle wetgeving, lokaal I&A beleid, handleidingen en werkafspraken. Elke medewerker die te maken krijgt met inkoop wordt verondersteld te handelen en te adviseren met inachtneming van regelgeving en werkafspraken. Advies kan worden ingewonnen bij medewerkers van het team Inkoop of de aanbestedingsjurist van de afdeling Juridische zaken en Inkoop.

• Rechtszaken

Er bestaat een centrale registratie van (civiele) zaken waarbij gemeente Enschede partij is. Dat ligt bij de afdeling Juridische Zaken, waaronder ook de gemeente advocaat valt. Daarnaast zijn er in 2018 ca. 1300 bezwaarzaken behandeld die in een enkel geval tot een (hoger)beroepzaak hebben geleid. In totaal bedroegen de proceskosten voor de gemeente in 2018 113.000 euro. De kosten laten een stijging zien die ten opzichte van kosten 2017 (90.000 euro) deels gelijk is aan de autonome stijging van de proceskosten. Daarnaast merken wij dat veel beroepszaken op (marginale) procesfouten gegrond worden verklaard. In 2018 zijn er een 9-tal civielrechtelijke procedures gevoerd door de gemeente advocaat. In vijf van deze procedures is de gemeente in het gelijk gesteld, twee zaken zijn voor het wijzen van het vonnis geschikt en in twee zaken is de gemeente (deels) in het ongelijk gesteld.

• Mediation- en bemiddelingsvaardigheden

De inzet van mediationvaardigheden draagt bij aan het gesprek met de inwoner en inzicht in de leefwereld en heeft daarnaast een positief effect op het intrekingspercentage van bezwaarschriften. De zogenaamde informele aanpak wordt toegepast bij het team rechtsbescherming van JZ, zo blijkt ook uit het jaarverslag 2018 van de commissie bezwaarschriften. Daarnaast worden deze vaardigheden ook door andere collega's in het primaire proces ingezet. Denk ook aan de dialoogcoaches die we kennen.

De borging van de inzet van mediation- en bemiddelingsvaardigheden is echter nog niet organisatiebreed goed tot stand gekomen, de verbinding met andere gesprekstechnieken en initiatieven kan beter. Zeker ook gelet op de dejuridiseringsplannen van minister Sander Dekker en de mogelijke financiële prikkels voor gemeenten inzake de aantallen procedures. In de gemeentebegroting 2020 is hiertoe een actie opgenomen.

3b. Privaatrechtelijke besluiten en handelingen

Vindt het privaatrechtelijk handelen binnen de daarvoor gestelde regels plaats? Gemeenten begeven zich steeds vaker op het privaatrechtelijke terrein. Daaraan zijn bepaalde risico's verbonden omdat voor een gemeente andere spelregels gelden dan voor een private partij.

• Kennis over opstellen van contracten

Er is geen voorgeschreven vaste procedure voor het opstellen van contracten. Er wordt niet systematisch getoetst aan relevante juridische kennis of op valkuilen gescreend. In de praktijk kan deze huidige situatie leiden tot risico's voor de gemeente Enschede. Wel kan men juridisch advies vragen en gebruik maken van de VNG handreiking, bijzondere positie gemeenten in het contractenrecht.

Het vragen van advies lijkt ook steeds meer urgent nu wij veel op de toer van "convenanten" gaan zitten, waarbij de (onjuiste) veronderstelling heerst dat convenanten nooit juridisch bindend zijn, en altijd te pas en te onpas kunnen worden doorkruist, beëindigd, opgezegd of verbroken.

• Contractmanagement

Verder is geconstateerd dat er onvoldoende concernbreed contract- en accountmanagement plaatsvindt. Dit accountmanagement is belangrijk om doelen te behalen en financiële risico's te beperken. De afdeling Inkoop investeert in contractmanagement. Ook heeft het nieuwe team Toezicht en handhaving sociaal domein aandacht hiervoor.

• Contractbeheer & juridische aspecten

Contractbeheer draagt eraan bij dat de juridische verplichtingen blijvend worden nagekomen of dat contracten tijdig worden opgezegd. Enschede kent geen concern breed en gebruiksvriendelijk contractbeheersysteem. Wel is er een applicatie beschikbaar, genaamd Planon. Daarvan wordt niet optimaal gebruik gemaakt. Qua inkoop zullen contracten beheerd blijven, o.a. door de implementatie van Purchase to pay in 2020. Echter andersoortige contracten zoals vastgoedovereenkomsten (gebruik, verhuur, overdracht), overeenkomsten van opdracht etc. vallen daarbuiten. Een deel daarvan wordt opgenomen in Totallink of Squid. Op deze wijze is er geen centraal overzicht van alle juridische verplichtingen op basis van contracten. In 2019 is een opdracht geformuleerd door de CIO om een onderzoek te doen naar alle systemen.

Op basis van dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan tot een beter / meer integraal contractbeheer. In de slipstream hiervan verbeterd ook de zichtbaarheid van contracten en daarmee ook het contractmanagement.

• Goed opdrachtgeverschap / actie gemeentebegroting 2019

Wij verstrekken heldere opdrachten aan verbonden partijen en andere samenwerkingspartners. Daarin is duidelijk wat de gewenste maatschappelijk resultaten zijn, in welke tijd we deze resultaten willen behalen en voor welk geld. Hierbij bieden juridische instrumenten als contracten, subsidies en governance codes een nuttige bijdrage. Deze instrumenten moeten op de juiste wijze worden ingezet. Een overzicht van alle kaders is 2019 samengesteld.

• Algemene inkoopvoorwaarden bij IT en licentiebeheer

Een vak apart is het inkopen en beheren van contracten in de IT sfeer. Een heldere positionering van deze expertise en een goed licentiebeheer beperkt (financiële) risico's. Dit wordt belangrijker navenant de digitalisering van ons werk toeneemt.

Databedrevenheid ziet daarbij ook op goed opdrachtgeverschap inzake dataverwerking. We zijn ons bewust van de Gedragscode onderzoek en statistiek.

4. De opdracht / JKZ jaarplan 2020

Tegen het licht van bovenstaande analyse, de op handen zijnde uitstroom van ervaren juristen, nieuwe wetgeving (waaronder de Omgevingswet en de Woo), het perspectief van BZK op de toekomst van openbaar bestuur en de roep om een weerbare democratie, zijn wij eind 2020 tevreden met:

1. Realisatie activiteitenagenda Platform juridische functie (bijlage) incl. strategisch personeelsmanagement, opleidingsplan, aandacht voor uitstroom medewerkers (en kennis) etc.

2. Doorontwikkeling en versterking afdeling JZ (in samenhang met functie / rol juridisch controller) en positionering.
3. Legal audits via bedrijfsbureaus en in samenwerking met het controllersberaad.
4. Antenne en loket functie staatssteun organiseren en borgen.

BIJLAGE 1: ACTIEPLAN JKZ 2020

Doel	Middel	Actie	Verantwoordelijke	Planning	
1	Risico's beheersen en voorkomen onnodige schade. Ook in relatie tot de op handen zijnde In control statement	Risicomanagement	Grootste risico's in beeld brengen door risicogesprekken P&C en brede rechtmatigheidstoetsing.	Management en bedrijfsbureaus, gevolgd door gesprek CS-controller (financieel en juridisch)	Eerste helft 2020
		Weerbaar bestuur	Uitvoering geven aan wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur en andere acties uit het programma weerbaar bestuur van het ministerie van BZK.	Opdrachtgever Goed bestuur & regisseur Goed bestuur	2020
		Bewustzijn staatssteun	Antennefunctie staatssteunrisico's borgen	Afdeling JZ samen met Expertisepunt subsidies	Q2 2020
		Onderzoek contractbeheersysteem en beheer	Contractbeheersystemen in beeld brengen alsook scope, mate van gebruik en koppelingsmogelijkheden. Denk aan Planon, Topdesk, Totallink en Squid.	Willem Geessink / CIO office	Q1 2020
		Kennishoud en kennisdeling	Doorontwikkelen concernbreed juristennetwerk. Informatie, trends en dilemma's delen, o.a. meetings en via groep Juridisch Plein via Intens.	Alle juristen onder regie JBO (juridisch beleidsoverleg)	Voorjaar:(JZ) Najaar: symposium (CS)
			Cursus Hoe werkt de gemeente en Awb	Enschedeese school, JZ en CS	Op aanvraag, onderdeel introductieprogramma nieuwe medewerkers
		Bewustzijn van wat goed gaat en wat beter kan / lerende organisatie	Leereffect 'toezichthouders'; via rode draad beraad en communicatie / dialoog over de bevindingen. Zowel de positieve als de negatieve bevindingen.	- JZ, KC, CS, Management en controllers	(Kwartaal)rapportages of via P&C of via follow up gesprekken 2020
2	Procesverbetering (vertrouwen, procedurele rechtvaardigheid en verbetering motivering)	Direct duidelijke communicatie	Werkgroep direct duidelijk en management	Q 1 2020; bezwaarclausules	
		Meer inzetten van mediation- en bemiddelingsvaardigheden. Aansluiting Overlegrechter.	Actie in Gemeentebegroting 2020	2020 en verder	
		Enschede Akkoord; (digitale) participatietrajecten tijdig juridisch ondersteunen (ruimte, rolgesprek).	Secretaris raadscommissie, management	2020 en verder	

3	Toekomstbestendig beleid realiseren	Kennis vergroten over komende wetgeving, over de Aanwijzingen decentrale regelgeving, deregulering, evaluatie op effectiviteit en kennis van experimenteerimte.	Gebruik maken van ons Integraal afwegingskader en het 100 ideeën boekje van de VNG. Voorbeeld verordeningen en beleidsregels beschikbaar stellen. Volgen wetgeving, ruimte aan regels	Management / beleid in samenwerking met JZ	2020
			Tijdige implementatie wetgeving <ul style="list-style-type: none"> - Digitale overheid - Bekendmakingswet - Omgevingswet, o.a. met Raadscommissie Omgevingsbeleid - Wet open overheid 	Management. Kosten zijn opgenomen in de Zomernota 2019. Een aantal opdrachtgevers moet nog worden benoemd	Tijdige voorbereiding
4	Kostenreductie realiseren	Bewustzijn	In bestuursopdracht transformatie sociaal domein; blijvend Investeren in wijkteams vanuit publieke waarden en de leefwereld. <ul style="list-style-type: none"> - uitvoering geven aan jeugdwet, Wmo en participatiewet binnen randvoorwaarden AVG en nog striktere privacyregels vanuit de jeugdwet en conform bindende regionale afspraken, convenanten en subsidie-afspraken. Daarbij werken we aan een lagere gemiddelde uitgaven in het sociaal domein en minder beroep op geïndiceerde zorg Dit doen we door geven van goede informatie en advies, subsidies aan voorzieningen, inkoop bij zorgaanbieders en individuele toekenningen. Hierbij is juridische kennis nodig in zowel het primaire proces als de tweede lijn.	Management wijkteams plus beleid MO en JZ Huis van sturing en verantwoording	2020
5	Betrouwbaarheid vergroten	Bewustzijn	Opdrachtgeverschap en sturing op samenwerkingspartners professionaliseren. Definitie van goed opdrachtgeverschap met daarbij gebruik van een goed gevulde juridische toolbox.	Management, onder regie CS Actualiseren Organisatiebesluit	2020
		Bewustzijn	Uitvoering geven aan maatwerkmogelijkheden Awb; ook in digitale dienstverleningsprocessen	MT DFB / BVO Gouden Regels	1 ^e helft 2020, o.a. via training Awb
6	Kansen benutten	Kennis en vaardigheden	Strategisch juridisch opleidingsbeleid formuleren voor Enschede	Platform juridische functie	Zie activiteiten agenda
		Toekomstbestendige profielen / aannamebeleid	Strategisch personeelsmanagement juridische functie	Platform juridische functie	Zie activiteiten agenda

BIJLAGE 2: ACTIVITEITENAGENDA PLATFORM JURIDISCHE FUNCTIE 2020

	Actie	ON ³	Actie	ON	Actie	ON	Actie	ON
A. Strategisch personeelsmanagement	1. Uitvoeren besluit functie-differentiatie (A-B-C) en interne mobiliteit.	Allen	2. Meer denken in rollen en zo breder gebruik maken van talenten; Is onderdeel van leiderschapsontwikkeling. Is continu proces.	Allen	3. Warme overdracht uitstroom realiseren. Hierbij kijken naar behoefte van de organisatie. Hoeveel senioren hebben we nodig?	EL SH	4. Inzetten op Young professionalsprogramma bij Regio Twente. Bas Slaa en Nynke nemen dit onderwerp over en doen voorstel.	NS BS
						Q1		Q2
B. Opleidingsstrategie	1.Strategie-vaststelling incl. randvoorwaarden (opleidingsbudget).	GvB Q1	2. Leerlijnen ontwikkelen	MH NS	3. Permanente educatie/ investering = mogelijke resultante van leerlijnen en geen doel op zich.	GvB	4. Enschedese scholingsprogramma, samen met Enschedese school.	MH
				Q2		Q3		Q4
C. Externe inhuur advies	1. Meer gezamenlijke inkoop juridische adviesdienstverlening. Daarbij eerst intern kijken wat er is. Incl. analyse inkoop en kosten afgelopen jaren.	SH MH Q3						
D. Juridisch kwaliteitszorg/control	1. Functie en rol juridisch controller verhelderen in de juridische functie en samenhang financieel risicomanagement.	MH Q2	2. JKZ plan 2020 bespreken met de BGM en intern communiceren	MH Q1	3. Eigenaarschap prioriteiten JZK	Allen 2020		

³ Opdrachtnemer