

TIEN JAAR
(VERENIGING) JURIDISCHE KWALITEITSZORG

Onderzoek in opdracht van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg

TIEN JAAR (VERENIGING) JURIDISCHE KWALITEITSZORG

Onderzoek in opdracht van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg

COLOFON

Reeks

Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Samenstelling

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Ontwerp en vormgeving

Transparant, Den Haag

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

p/a Gemeente Leiden

Afdeling BJZ

Postbus 9100

2300 PC Leiden

E-mail: vjk@leiden.nl

Website: www.vjk.nl

Realisatie

Sdu Uitgevers, Den Haag, 2010

www.sdu.nl

© VJK, Leiden, 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

INHOUD

1	INLEIDING	9
1.1	AANLEIDING	9
1.2	ONDERZOEKSVRAGEN	10
1.3	ONDERZOEKSAANPAK	11
1.4	LEESWIJZER	12
2	JURIDISCHE KWALITEITSZORG: EEN KORTE BEGRIPSVERKENNING	15
2.1	JURIDISCHE KWALITEIT EN JURIDISCHE KWALITEITSZORG	15
2.1.1	JURIDISCHE KWALITEIT	15
2.1.2	JURIDISCHE KWALITEITSZORG	16
2.2	ONTWIKKELING JURIDISCHE KWALITEITSZORG	18
2.2.1	AANLEIDING	18
2.2.2	ESSENTIE	20
2.3	NORMENKADER	21
3	HUIDIGE SITUATIE	25
3.1	ORGANISATIE JURIDISCHE FUNCTIE	25
3.2	INBEDDING JURIDISCH CONTROLLER	27
3.3	JURIDISCH ADVIES	28
3.3.1	INTERN JURIDISCH ADVIES	28
3.3.2	EXTERN JURIDISCH ADVIES	30
3.3.3	VERGELIJKING	32
3.4	INSTRUMENTEN JURIDISCHE KWALITEITSZORG	32
3.4.1	BEWAKEN JURIDISCHE KWALITEIT	33
3.4.2	JURIDISCHE DOORLICHTING	34
3.4.3	JURIDISCH VAKOVERLEG	34
4	AANDACHTSPUNTEN JURIDISCHE KWALITEIT(SZORG)	37
4.1	ALGEMEEN	37
4.2	JURIDISCH BEWUSTZIJN	38
4.3	BELANGRIJKSTE THEMA'S	39
4.4	TOEKOMSTPERSPECTIEVEN	40

5	ROL VAN DE VERENIGING	45
5.1	ROL VJK SINDS 2000	45
5.2	UITKOMSTEN ENQUÊTE	46
5.3	ROL VJK IN DE TOEKOMST	49
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	51
6.1	CONCLUSIES	51
	6.1.1 JURIDISCHE KWALITEITSZORG	51
	6.1.2 VJK	55
6.2	AANBEVELINGEN AAN GEMEENTEN	56
6.3	AANBEVELINGEN AAN DE VJK	57
	LITERATUUR	59
	BIJLAGE 1	61
	BIJLAGE 2	85
	BIJLAGE 3	87

VOORWOORD

De Vereniging Juridische Kwaliteitszorg lokaal bestuur (VJK) werd op 6 september 2000 te Leiden opgericht. De achterliggende gedachte daarbij was de overtuiging dat een verhoging van de juridische kwaliteit bij gemeenten een wezenlijke bijdrage zou kunnen leveren aan een vergroting van de bestuurskracht van gemeenten.

Ter gelegenheid van haar tienjarig jubileum heeft het bestuur een onderzoeksopdracht gegeven aan ProFacto BV en Schrijvers BV. De opdracht behelst het in beeld brengen van de relevante ontwikkelingen op het terrein van de juridische kwaliteitszorg gedurende de afgelopen tien jaar bij gemeenten.

In deze publicatie, die is ondergebracht als deel vijf in onze VJK-publicatiereeks, treft u de uitkomst van dit onderzoek aan.

Het onderzoek heeft een aantal belangwekkende conclusies en aanbevelingen opgeleverd over de stand van zaken van de juridische functie bij gemeenten. Deze betreffen ook onze vereniging.

Het bestuur hoopt dat de uitkomst een inspiratiebron zal vormen voor onze leden om ook in de toekomst met onverminderde inzet te werken aan versterking van de juridische functie. Een functie overigens die bij de gemeente zijn oorsprong vindt in de stadspensionaris die in loondienst bij de middeleeuwse steden zijn juridische werkzaamheden verrichtte.

De juridische medewerkers bij gemeenten kunnen dit niet alleen. Noodzakelijke randvoorwaarde daarbij is dat management en bestuur bij gemeenten deze medewerkers daarbij ondersteunen en bemoedigen. Geconstateerd moet worden dat deze voorwaarde niet altijd vanzelfsprekend in de praktijk aanwezig is.

Daarnaast leveren zowel de advocatuur als de juridische wetenschap een belangrijke bijdrage aan een goed functioneren van de gemeenten op juridisch terrein. Het is om die reden van groot belang om met personen die werkzaam zijn in deze domeinen een goede samenwerkingsrelatie te onderhouden. Het vorenstaande geldt ook voor de rechterlijke macht. In het bijzonder voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van

State. De leden van deze afdeling en de daarbij betrokken medewerkers toetsen dagelijks besluiten van bestuursorganen van gemeenten op juridische houdbaarheid. Denkbaar is dat dit soms als 'Sisyphusarbeid' wordt ervaren.

Toevalligerwijs verschijnt dit onderzoek bijna gelijktijdig met het rapport 'Partner in beleid' dat is opgesteld in het kader van het Programma Versterking Juridische Functie Rijksoverheid (zie brief van de minister van Justitie d.d. 24 maart 2010 (kamerstukken II, 2009-2010, 32124, nr. 9)).

Belangrijk uitgangspunt van dit rapport is dat het juridisch advies een integraal onderdeel moet vormen van het beleidsproces en dat juristen vroeg in de fase van beleidsvorming daarbij betrokken dienen te zijn.

Een uitgangspunt dat ook voor de gemeenten betekenisvol kan zijn als dit uitgangspunt leidt tot beter door gemeenten hanteerbare wetgeving van de Rijksoverheid.

Wellicht dat striktere hantering van dit uitgangspunt in het verleden tot betere wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht had geleid. Geconstateerd moet immers worden dat de recentelijk tot stand gekomen wetgeving op dit terrein vanuit de praktijk bezien een grote mate van complexiteit kent.

Het bestuur van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur, voor deze,

John Olivier
voorzitter

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het fenomeen juridische kwaliteitszorg is bij gemeenten sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw volop in ontwikkeling. In de kern is het doel van juridische kwaliteitszorg het realiseren van optimale (juridische) kwaliteit van de producten en de diensten die door (onderdelen van) de gemeentelijke organisatie worden geleverd.

In 2000 is de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur, VJK, opgericht. Doel van deze vereniging is een bijdrage te leveren aan de verhoging van de juridische kwaliteit van het lokale openbaar bestuur, waarbij in elk geval ook aandacht wordt geschonken aan het terugdringen van juridisering van het openbaar bestuur. De VJK tracht dit doel te bereiken door het organiseren van periodieke bijeenkomsten, het onderling uitwisselen van ervaringen, het stimuleren van onderzoek, het publiceren over juridische kwaliteitszorg en gerichte communicatie met de leden. De overgrote meerderheid van de leden van de VJK is afkomstig uit gemeentelijke kring.¹

Ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de vereniging heeft de VJK een onderzoek laten uitvoeren naar de stand van zaken op het terrein van juridische kwaliteitszorg bij gemeenten en naar de vraag of de inspanningen van de VJK daarop een positief effect hebben gehad. Ook te verwachten toekomstige ontwikkelingen op het terrein van juridische kwaliteitszorg en de mogelijke rol en positie van de VJK daarbij maken deel uit van het onderzoek.

1 Statuten van de VJK, opgesteld op 6 september 2000.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksopdracht valt uiteen in de volgende drie deelonderzoeken:

- 1 Stand van zaken juridische functie en juridische kwaliteitszorg bij gemeenten.
- 2 Juridische functie en juridische kwaliteitszorg bij gemeenten over tien jaar.
- 3 De rol van de VJK in de afgelopen tien jaar en de mogelijke bijdrage in de komende tien jaren.

Per deelonderzoek zijn deelvragen geformuleerd, die als volgt zijn geordend.

10

Deelonderzoek 1 De huidige situatie bij gemeenten

- 1 Hoe wordt de juridische functie op dit moment vormgegeven (welke inrichting van de juridische functie komt het meest voor)? Wat is er op dit terrein veranderd en eventueel verbeterd ten opzichte van tien jaar geleden?
- 2 Welke relevante inspanningen (organisatorisch, vakinhoudelijk, instrumenteel) zijn en worden verricht op het gebied van juridische kwaliteitszorg?
- 3 In hoeverre leiden deze inspanningen tot een verhoging van de juridische kwaliteit? Op welke wijze komt dit tot uiting in het gemeentelijk functioneren?

Deelonderzoek 2 De toekomstige situatie bij gemeenten

- 1 Wat staat gemeenten nog te doen? Welke aanbevelingen zijn te geven voor de thema's waarnaar de aandacht de komende jaren moet gaan?
- 2 Bestaan er bij gemeenten hiervoor al concrete inzichten, voornemens of plannen?
- 3 Welke rol en plaats heeft de gemeentelijk juridisch controller en de juridische controlfunctie over tien jaar?

Deelonderzoek 3 De rol van de VJK

- 1 Welke rol heeft de VJK de afgelopen tien jaar gespeeld bij ontwikkelingen op het gebied van juridische kwaliteitszorg bij gemeenten?
- 2 Welke bijdrage kan de VJK leveren aan hetgeen gemeenten nog te doen staat (in relatie tot de antwoorden op de vragen op deelonderzoek 2).

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd.

Documentonderzoek

Het onderzoek is gestart met het bestuderen van relevante publicaties op het gebied van juridische kwaliteitszorg. Daarnaast zijn bij veertig gemeenten, zowel VJK-leden als niet-leden, juridische kwaliteitsplannen en eventuele overige beleidsdocumenten op het gebied van juridische kwaliteitszorg opgevraagd en bestudeerd. Om inzicht te krijgen in de rol van de VJK zijn documenten betreffende de activiteiten van de vereniging in de afgelopen tien jaar opgevraagd.

Enquête

Mede op basis van de informatie die is vergaard in het kader van het documentonderzoek, is een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is aan alle 441² Nederlandse gemeenten toegestuurd. In totaal zijn 459 enquêtes uitgezet (215 enquêtes naar VJK-leden en 244 naar niet-leden). Dit aantal is hoger dan het totaal aantal gemeenten omdat sommige gemeenten meerdere lidmaatschappen bij de VJK hebben en er ook deelgemeenten zijn aangeschreven. Iets meer dan de helft van de respondenten is lid van de VJK.

213 respondenten zijn begonnen met het invullen van de vragenlijst. De meeste vragen zijn door 187 respondenten beantwoord, een responspercentage van 41. De laatste vraag van de enquête is door 154 respondenten (respons van 34%) ingevuld. Meer dan vier op de vijf respondenten (82% van de mensen die begonnen zijn aan de vragenlijst) hebben deze ook afgemaakt.

2 Stand per 1 augustus 2009.

Gemeentemedewerkers konden de enquête via internet invullen. In bijlage 1 is deze vragenlijst opgenomen, inclusief de respons in percentages. De vragenlijst is onderverdeeld in drie hoofdthema's: organisatiestructuur, personeel en werkwijzen/procedures. Bij het thema organisatiestructuur is gevraagd naar de omvang en onderverdeling van de juridische formatie en de inbedding van juridische kwaliteitszorg in de organisatie. Bij het thema personeel worden onder andere het opleidingsplan en het juridisch vakoverleg besproken. Bij het thema werkwijzen/procedures gaat het om de juridische adviesprocedures. Ten slotte zijn vragen opgenomen over de toekomst van juridische kwaliteitszorg en over de VJK.

Regionale panels

De resultaten van het enquêteonderzoek zijn voorgelegd aan vier regionale panels met vertegenwoordigers van gemeenten. Het ging hierbij zowel om VJK-leden als niet-leden. Tijdens deze panelbijeenkomsten zijn de voorlopige onderzoeksbevindingen getoetst. In bijlage 2 is aangegeven welke personen vertegenwoordigd waren bij de bijeenkomsten.

Expertmeeting

De onderzoeksbevindingen en het conceptrapport zijn eveneens voorgelegd aan experts uit de kring van wetenschap, adviesbureaus, rechterlijke macht en lagere overheden. In bijlage 3 is aangegeven met welke experts is gesproken.

1.4 Leeswijzer

In deze inleiding zijn de aanleiding, onderzoeksvragen en onderzoeks-aanpak besproken. In hoofdstuk 2 worden de begrippen juridische kwaliteit en juridische kwaliteitszorg alsmede de ontwikkeling van juridische kwaliteitszorg in het afgelopen decennia toegelicht. In hoofdstuk 3, 4 en 5 worden de uitkomsten van het onderzoek besproken. In hoofdstuk 3 wordt daarbij ingegaan op de huidige stand van zaken van juridische kwaliteitszorg; hoe is de juridische formatie ingedeeld en hoe is de juridische controlfunctie ingebed in de organisatie? Hoofdstuk 4 beschrijft de aandachtspunten; wat waren de afgelopen tien jaar aandachtspunten en waar kan de komende jaren aan gewerkt worden? Hoofdstuk 5 gaat over

de onderzoeksresultaten ten aanzien van de VJK; hoe bekend is zij bij gemeenten, hoe worden haar activiteiten beoordeeld en welke aanbevelingen zijn er om de facilitering te verbeteren? Tenslotte zal in hoofdstuk 6 afgesloten worden met de conclusie, waarin de resultaten afgezet zullen worden tegen het normenkader zoals in hoofdstuk 2 geschetst, en de aanbevelingen.

De onderzoeksbevindingen in de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden op beknopte wijze gepresenteerd en aangevuld met hetgeen besproken is in de panelbijeenkomsten en de expertmeeting. In bijlage 1 is meer informatie te vinden over het enquêteonderzoek.

2 JURIDISCHE KWALITEITSZORG: EEN KORTE BEGRIPSVERKENNING

2.1 Juridische kwaliteit en juridische kwaliteitszorg

Overheidsorganisaties leveren, net als bedrijven, producten en diensten die moeten voldoen aan kwaliteitsnormen om te voorkomen dat sprake is van ontevredenheid binnen de overheidsorganisatie en bij externe afnemers. Als de kwaliteitsnormen niet worden gehaald, kunnen zich risico's voordoen. Hierbij kan worden gedacht aan gevoerde procedures, toegewezen schadeclaims, verhoging van de (ambtelijke) inzet, beleidsdoelen, termijnen of financiële taakstellingen die niet worden gehaald, verlies van overheidsgezag, imago schade en politiek-bestuurlijke gevolgen.³

Om risico's te beheersen of juist om bepaalde risico's bewust te nemen, moeten ze vooraf in kaart worden gebracht. We spreken dan van juridische risicoanalyses. Het opstellen van dergelijke analyses is onderdeel van het bredere streven naar juridische kwaliteit. Juridische kwaliteitszorg richt zich op het formuleren, realiseren en evalueren van (juridische) procedures en van eisen gesteld aan producten en diensten. Om de juiste mate van juridische kwaliteit en kwaliteitszorg te kunnen definiëren moeten deze begrippen hier nader geanalyseerd worden. Zonder die analyse zijn juridische kwaliteit en kwaliteitszorg containertermen, die de indruk kunnen wekken dat ze een oplossing voor bijna elk probleem in een overheidsorganisatie kunnen geven. Voor dit onderzoek wordt daarom hieronder vastgelegd wat de kern van het begrip juridische kwaliteit is en welke rol juridische kwaliteitszorg in dit verband speelt.

2.1.1 Juridische kwaliteit

Het begrip kwaliteit in zijn algemeenheid heeft volgens Rijntjes drie dimensies: een technische, een functionele en een relationele dimensie.

3 Peij et al., 2003, p. 1 e.v.

Bij technische kwaliteit gaat het om de objectieve kenmerken van een product, bij functionele kwaliteit om de vraag of die kenmerken ook gerealiseerd worden in de praktijk (voldoet het product aan de vereiste kenmerken) en bij relationele kwaliteit gaat het om de wijze waarop de producten aangeboden worden (kwaliteit van de organisatie en de medewerkers, klantrelaties).⁴ Een juridisch product is bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning, het verstrekken van een subsidie, het maken van een verordening of het sluiten van een contract. Hierbij stelt de wetgever doorgaans de technische kwaliteitseisen, de functionele en de relationele kwaliteitseisen dienen met name ingevuld te worden door (medewerkers in) de overheidsorganisaties, die de wettelijke opdracht hebben die producten te leveren. Hierbij speelt dus zowel een aanbodgerichte (eenzijdigheid van overheidshandelen) als een vraaggerichte benadering (wat wenst de burger, hoe kan daar het beste op ingespeeld worden, welke belangenafweging kan er plaatsvinden).

Het voorgaande vinden we ook terug bij Voermans. Deze geeft in het tweede deel van de VJK-reeks *Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur* aan 'dat juridische kwaliteit veelal wordt gedefinieerd als de mate waarin een product of dienst voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld door gebruikers, het recht of de omgeving'. Dit sluit daardoor aan bij de technische – de eisen die het recht stelt – en de functionele – de eisen van de gebruikers en de omgeving – dimensie van Rijntjes.

2.1.2 Juridische kwaliteitszorg

Juridische kwaliteit heeft dus betrekking op producten en diensten van de overheidsorganisatie, waarbij deze kwaliteit drie dimensies kent: de technische, functionele en relationele dimensie.

Te eenzijdig de nadruk leggen op de technische dimensie kan snel leiden tot juridisering van de overheidsorganisatie en zijn intern en extern functioneren. De organisatie beperkt zich dan tot een aanbodgericht perspectief. Volgens Rijntjes moet meer de nadruk gelegd worden op een vraag-

4 Rijntjes, 2001.

gerichte organisatie. Het gaat daarbij om de wensen en het oordeel van de klant. Kwaliteitszorg ziet daarom volgens Rijntjes op 'het managen van de drie dimensies in een verhouding die aansluit op het (verwachte) oordeel van de afnemer/klant'.⁵ Bij klant wordt hier uitgegaan van een ruime definitie: zowel intern (management, politiek/bestuurlijk en collega-afdelingen) als extern (burgers, bezwaarschriftcommissies en rechters).

De gemeentelijke organisatie moet de organisatorische voorwaarden scheppen zodat de gewenste kwaliteit geleverd kan worden. De organisatie van de juridische functie is een randvoorwaarde voor het bestaan van kwaliteit. Kwaliteitszorg staat daarbij voor de wijze waarop het bereiken, in stand houden of bevorderen van juridische kwaliteit is ingericht. Voorwaarden die van belang kunnen zijn daarbij zijn bijvoorbeeld (kwaliteit en kwantiteit van het) personeel en de organisatiestructuur.⁶ De zorg van de overheidsinstantie wil zeggen dat systematisch wordt gekeken naar de optimale juridische kwaliteit, bijvoorbeeld door het regelmatig houden van een zogenaamde 'legal audit'. Een audit kan betrekking hebben op ieder van de drie genoemde kwaliteitsdimensies. Een audit kan ook uitgevoerd worden voor de hele overheidsorganisatie, maar daarnaast kan de audit ook per organisatieonderdeel plaatsvinden. Er wordt in een audit gekeken naar de juridische risico's van bepaalde producten, diensten en procedures. De ontwikkeling van juridische kwaliteitszorg gaat steeds meer richting risicomangement. Juridische kwaliteitszorg is echter breder dan dat; het gaat mede om het sturen op kwaliteit, niet enkel om het voorkomen van incidenten.

Een bij juridische kwaliteitszorg veelgebruikte term is juridische control. Bij juridische control gaat het om (de zorg voor) de beheersing van de juridische facetten van de bedrijfsvoering in overheidsorganisaties. Het gaat daarbij – in navolging van de financiële control – ten eerste om de beheersing van de rechtmatigheid⁷: zijn de handelingen verricht in overeenstem-

5 Rijntjes, 2001.

6 Voermans, 2006, p. 19.

7 Bij financiële controle wordt getoetst of de financiële producten voldoen aan regelgeving. Het juridische rechtmatigheidsbegrip is breder; daarbij gaat het om alle geschreven en ongeschreven normen.

ming met de geldende – in wetgeving, beleidsregels of andere bronnen – neergelegde normen?⁸

Het begrip juridische kwaliteitszorg is echter breder dan het begrip juridische control. Juridische kwaliteitszorg omvat niet alleen de juridische controltaken, maar alle verantwoordelijkheden, taken, randvoorwaarden en werkzaamheden die een rol kunnen spelen bij het waarborgen en realiseren van juridische kwaliteit in procedures en producten en diensten als resultaat van die procedures. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opstellen van procedurebeschrijvingen, protocollen voor juridische adviestaken, kennisuitwisseling, scholing van medewerkers, het op peil houden van de formatie en de positionering van juristen binnen de organisatie.⁹

18

De sturing op juridische kwaliteitszorg is daarbij een verantwoordelijkheid van het management en niet van de vakjuristen. De juridisch controller neemt positie in tussen het management en de juridische medewerkers. De functie van juridisch controller moet in principe op concernniveau gepositioneerd worden.¹⁰ Zowel intern als extern zal de organisatie overeenkomstig de eisen van het recht moeten functioneren. De juridisch controller bewaakt dit proces. Hij is bij voorkeur procesbewaker en hoeft bijvoorbeeld niet zelf legal audits uit te voeren of juridisch inhoudelijke adviezen te verstrekken.

2.2 Ontwikkeling juridische kwaliteitszorg

2.2.1 Aanleiding

Gemeentelijke organisaties zijn de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Gemeenten zijn sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw meer bedrijfsmatig gaan denken en handelen. Door bezuinigingen en kwantita-

8 Knol & Vogel, 2005, p. 21 – 22.

9 Smits, 2002, p. 9 e.v.

10 In grote organisaties is het mogelijk een verdeling te maken over de concern-controller en dienst-, directie- of sectorcontrollers. Taken en werkzaamheden worden dan in onderling overleg afgestemd. De coördinatie ligt bij de concern-controller.

tieve en kwalitatieve taakverzwaringen werd het belangrijker zo efficiënt en effectief mogelijk te werken. Overheidsdiensten werden geprivatiseerd en door de vergelijking met de private sector was er een impuls om klant-vriendelijker te gaan werken.

In dezelfde periode zijn vrijwel alle gemeenten overgestapt van het secretariemodel naar het diensten- of sectorenmodel. In het secretariemodel was sprake van een centrale juridische en financiële toets. Met het diensten- of sectorenmodel verdween deze centrale toets; het concept van integraal management¹¹ werd geïntroduceerd. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden werden daarmee gedecentraliseerd naar de verschillende vakafdelingen. In de tweede helft van de jaren negentig en aan het begin van de 21^e eeuw werd een nieuwe trend zichtbaar; het directie- of afdelingenmodel. Die verschuiving markeerde de introductie van een 'plattere' organisatie-inrichting, waarbij de directie of het management-team collegiale verantwoordelijkheden kreeg op basis van een portefeuilleverdeling, een managementlaag werd geschrapt en de integrale verantwoordelijkheid nog lager in de organisatie werd gelegd.

19

Met het verdwijnen van het secretariemodel is de juridische functie veranderd. De juristen zijn verder gedecentraliseerd in de organisatie en daarmee is de juridische functie gefragmenteerd. Daarnaast kregen de juridisch medewerker en het juridisch werk te kampen met een imago-probleem. Het inzichtelijk maken van de juridische aspecten en eventuele risico's bij projecten en voorgenomen besluiten wordt soms als lastig ervaren omdat dit vertraging kan opleveren voor een vlotte besluitvorming. De 'output' van juristen is moeilijk in concrete prestaties uit te drukken en juridisch werk 'scoort' niet; de gemeente wordt daardoor niet op de kaart gezet.

Tegenover deze veranderingen staat dat het belang van de juridische functie, gelet op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, is toegenomen. Hierbij kan allereerst worden gewezen op de toenemende vraag naar

11 Bij integraal management worden alle verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van producten neergelegd op het managementniveau van de afdeling, waaronder de juridische. Smits e.a., 2002, p. 15.

rechtsbescherming (zowel bestuurs- als civielrechtelijk). In de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure tegen de meeste overheidsbesluiten is doorgaans een verplichte bezwaarschriftprocedure voorgeschreven. In dat verband signaleren we hier een aantal recente ontwikkelingen die voor de bestuurspraktijk en met name de juridische aspecten daarin direct van belang zijn. Zo is de bestuursrechter sinds kort bevoegd te oordelen over beslissingen over bestuursrechtelijke geldschulden, verbeuren bestuursorganen mogelijk dwangsommen wanneer ze te laat beslissen op een aanvraag en is de besluitvorming versneld doordat tijdens de procedure bij de bestuursrechter gebreken in een besluit hersteld mogen worden.¹²

Naast de toenemende vraag naar rechtsbescherming lijken de aansprakelijkheden van overheden in omvang en aantal toe te nemen; de financiële hoogte van de claims tegen de overheid stijgt en het aantal claims neemt toe. Dit is niet alleen in financiële zin een risico, maar is ook van belang voor het imago van de overheid.¹³

Vorenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat overheidsorganisaties behoefte hebben aan een gedegen juridische functie. Zij willen risico's zoveel mogelijk inzichtelijk maken en beheersen.¹⁴ Juridische kwaliteitszorg draagt hieraan bij. Juridische kwaliteitszorg heeft als kenmerk dat proactief, dus als onderdeel van de voorbereiding van besluiten, juridische expertise wordt ingezet. Dat moet leiden tot het vooraf onderkennen van risico's en het nemen van daarop gerichte maatregelen. Ook kunnen op die manier bepaalde risico's welbewust worden genomen.¹⁵

2.2.2 Essentie

Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen en in de hand gewerkt door incidenten zoals het debacle rond de Groningse Kredietbank, de Ceteco-

12 Vierde tranche Awb, in werking getreden op 1 juli 2009; Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, in werking getreden op 1 oktober 2009 en Wet bestuurlijke lus Awb 14 december 2009, in werking getreden op 1 januari 2010.

13 Peij *et al.*, 2003, p. 14 e.v.

14 Knol & Vogel, 2005, p. 19.

15 Winter & Westerink, 2009, p. 21 e.v.

affaire, de nieuwenjaarsbrand in Volendam, de vuurwerkramp in Enschede, het balkonincident Maastricht en het parkeerdek in Tiel heeft de juridische functie de wind meer in de rug gekregen.¹⁶

Terwijl in de jaren negentig van de vorige eeuw een tiental gemeenten actief was op het gebied van juridische kwaliteitszorg, wordt nu bij vele gemeenten in een bepaalde mate aan juridische kwaliteitsbewaking gedaan. Dat varieert van het controleren van alle diensten en producten tot het organiseren van cursussen voor medewerkers.

Er is kennelijk steeds meer behoefte aan een proactieve instelling van overheden en een organisatorische inbedding van juridische kwaliteitszorg.¹⁷ Juridische kwaliteitszorg is inmiddels in veel gemeenten ingevoerd. Gemeenten zijn meer dan in het verleden alert op de juridische kwaliteit.¹⁸ De uiteindelijke ambitie is de ontwikkeling van een cyclisch systeem van juridische doorlichting – het in kaart brengen van de juridische risico's die een organisatie loopt. Zo'n systematiek van juridische risicoanalyse wordt meer en meer toegepast. Vaak naar aanleiding van incidenten, waarbij het meestal gaat om de verantwoordelijkheidsvraag, maar bij voorkeur wordt een doorlichting uitgevoerd vóórdat de incidenten zich hebben voorgedaan.¹⁹

21

2.3 Normenkader

Om te beoordelen hoe de stand van zaken is bij gemeenten op het gebied van juridische kwaliteitszorg is in het kader van dit onderzoek een normenkader opgesteld. Als uitgangspunt kiezen we voor het zogenaamde Groninger model. Dit model is in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld en biedt 'zes geboden voor kwalitatief juridisch handelen'.²⁰

16 Peij e.a., 2003, p. 6 en 7.

17 Peij e.a., 2003, samenvatting.

18 Pro Facto, 2006, p. 40.

19 Winter & Westerink, 2009, p. 95 e.v.

20 Winter & Westerink, 2009, p. 60 – 63, 101 – 106.

Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- 1 De organisatie kent een structuur waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord verkregen kan worden.
- 2 Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed (toegerust) personeel.
- 3 De organisatie hanteert werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen.
- 4 Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.
- 5 Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.
- 6 Het feitelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.

22

Bij dit onderzoek ligt de nadruk op de driedeling organisatiestructuur, personeel en werkwijzen/procedures. Dat betekent dat de eerste drie geboden als uitgangspunt genomen worden voor de opbouw van het normenkader. Dat leidt tot het volgende overzicht:

Geboden voor kwalitatief juridisch handelen (Groninger model)	Normen
1 De organisatie kent een <i>structuur</i> waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord verkregen kan worden.	- De juridisch geschoolde medewerkers zijn verspreid binnen de organisatie werkzaam. - Juristen met een adviesfunctie zijn zowel te vinden binnen vakafdelingen (eerste lijn) als op centraal niveau (tweede lijn). - Er is een audit- of controlplan vastgesteld. - De juridische controlfunctie is in een aparte functie neergelegd bij een (juridisch) controller of kwaliteitsfunctionaris. - Er wordt regelmatig een juridische doorlichting gedaan en de uitkomsten van deze doorlichting worden vastgelegd in een verbeter- of kwaliteitsplan.

2 Het handelen wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed (toegerust) personeel.	- Er is bewustzijn bij het personeel, het bestuur en het management van de juridische risico's. - Juridisch vakoverleg vindt regelmatig plaats in een of meer daarvoor ingestelde overlegfora. - De organisatie kent een (schriftelijk vastgelegd) inhoudelijk opleidingsplan.
3 De organisatie hanteert werkwijzen, die eenheid en juistheid optimaal garanderen.	- Er zijn heldere afspraken gemaakt bij welke onderwerpen intern juridisch advies gevraagd moet worden. - De relatie tussen eerstelijns en tweedelijns juridisch medewerkers is vastgelegd. - Er zijn richtlijnen opgesteld voor het inschakelen van externe juridische deskundigheid. - Er is een budget voor het inschakelen van extern juridisch advies en er bestaat inzicht in de kosten.
4 Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.	- Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd.
5 Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.	- Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd.
6 Het feitelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor gestelde regels.	- Er zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld en deze worden regelmatig geactualiseerd.

Figuur 2.1 Normenkader

Deze normen zijn gehanteerd als uitgangspunt bij het opstellen van de vragenlijst voor het enquêteonderzoek. In hoofdstuk 3 en 4 worden de uitkomsten van de enquête besproken. In het slothoofdstuk vindt analyse plaats, mede tegen de achtergrond van de hiervoren geëxpliciteerde maatstaven. Voldoen het personeel, de organisatie-inrichting, de werkwijzen en het handelen van gemeenten aan de hierboven geformuleerde normen? En welke handreikingen kunnen worden gedaan om de kwaliteit van het juridisch handelen te verbeteren?

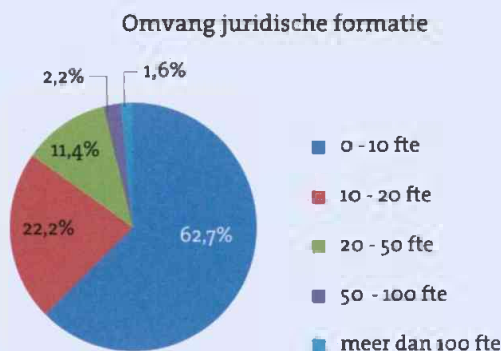
3 HUIDIGE SITUATIE

Zoals geschetst in hoofdstuk 1 bestaat dit onderzoek uit drie deelonderzoeken: de huidige situatie bij gemeenten, de toekomstige situatie bij gemeenten en de rol van de VJK. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het enquêteonderzoek en de panelbijeenkomsten besproken die gaan over de huidige stand van zaken op het terrein van juridische kwaliteitszorg bij gemeenten.

3.1 Organisatie juridische functie

Bijna 70% van de gemeenten heeft als organisatiemodel een afdelingen- of directiemodel. Eén op de vier gemeenten is georganiseerd volgens het sectoren- of dienstenmodel. Het organisatiemodel is in acht op de tien gemeenten de afgelopen tien jaren veranderd. Een groot deel van de gemeenten hanteerde eerst het secretariemodel.

25

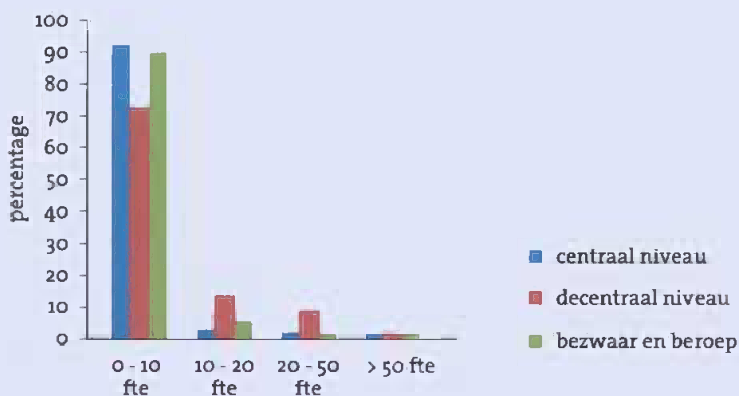


Figuur 3.1 Omvang juridische formatie, fte in percentages (N=187)

Bij iets meer dan 60% van de organisaties is de juridische formatie – de juridisch medewerkers bij een stafafdeling en de juristen die zijn ondergebracht in het primaire proces van de betreffende organisatieonderdelen – kleiner dan 10 fte. Bij iets meer dan 20% van de gemeenten bedraagt het aantal juristen tussen de 10 – 20 fte, en iets meer dan 10% heeft 20 – 50 fte

juridisch medewerkers. De omvang van de juridische formatie neemt toe met de omvang van de gemeentelijke organisatie als geheel. De afgelopen tien jaar is het aantal juristen binnen de gemeenten in de meeste gevallen gelijk gebleven of groter geworden. Slechts één op de tien gemeenten heeft een kleinere juridische formatie dan tien jaar geleden.

Waar werken de juristen binnen de gemeentelijke organisatie? In figuur 3.2 is te zien dat de meeste juristen werkzaam zijn in het primaire proces. Op stafafdelingen en op het niveau van bezwaar en beroep werken in meer dan 90% van de gevallen minder dan 10 fte juridisch medewerkers. In het primaire proces is in 25% van de gevallen meer dan 10 fte aan juristen in dienst.



Figuur 3.2 Indeling juridische formatie naar fte's in percentages (N=183)

In het normenkader is opgenomen dat gemeentelijke organisaties dienen te beschikken over een inhoudelijk opleidingsplan. Een meerderheid van de gemeentelijke organisaties blijkt niet over een dergelijk plan te beschikken. In de panelbijeenkomsten komt naar voren dat er wel aandacht is voor juridische scholing, het wordt alleen niet centraal geregeld. Cursussen vinden meestal ad hoc plaats; bijvoorbeeld als er nieuwe ontwikkelingen zijn. Zo worden er bijvoorbeeld cursussen gegeven over de vierde tranche van de Awb of over de Wet dwangsom. Daarnaast worden er per afdeling cursussen juridische basiskennis gegeven.

Volgens medewerkers van de gemeenten is het lastig om organisatiebreed cursussen te organiseren, want elke afdeling heeft weer andere aandachtspunten. Soms is er daarom wel sprake van een opleidingsplan per afdeling. In de gemeente Amsterdam worden cursussen georganiseerd door stadsdelen voor andere stadsdelen. Dit zorgt er voor dat de stadsdelen zelf betrokken zijn bij de opleidingsmogelijkheden, maar ook dat zij op de hoogte blijven van wat er speelt bij andere stadsdelen. Daarnaast geven de panelleden aan dat informatie uitgewisseld wordt met andere gemeentelijke organisaties in zogenoemde regionale bijeenkomsten, of binnen de eigen organisatie op een interne bijeenkomst.

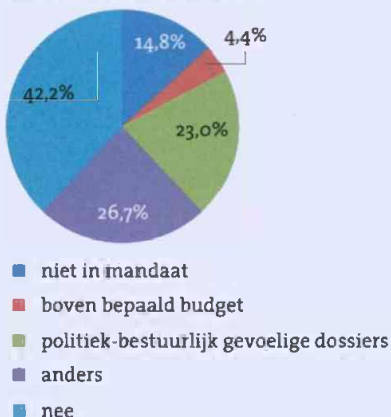
3.2 Inbedding juridisch controller

Volgens het normenkader moet de juridische controlfunctie in een aparte functie neergelegd worden. Dit is bij 40% van de responderende gemeenten op deze wijze geregeld. Eenzelfde percentage heeft de taak opgenomen in de functieomschrijving van een juridisch medewerker of de taak op een andere wijze belegd. Daardoor is de juridische controlfunctie in behoorlijke mate geïnstitutionaliseerd bij gemeenten; 80% van de gemeenten heeft de functie belegd. De juridisch controller is in acht van de tien gemeenten op centraal niveau in de organisatie werkzaam.

Bijna twee op de drie juridisch controllers besteedt minder dan zestien uur per week aan de juridische controltaak. Hiervan besteedt ongeveer de helft acht uren of minder per week. Bij een op de twee gemeenten bestaat geen urenregistratie en gaat het dus om een schatting van de omvang van de werkzaamheden. In de paneldiscussies wordt aangegeven dat het ook lastig is aan te geven welke uren aan de controltaak worden besteed en welke aan de adviesfunctie; vaak blijkt dit door elkaar te lopen.

Rol juridisch controller in besluitvormingsproces

Meerdere antwoorden mogelijk



Figuur 3.3 Rol juridisch controller in het besluitvormingsproces (N=152)

De juridisch controller heeft in vier op de tien gemeenten geen vaste rol in het besluitvormingsproces. In een kwart van de gemeenten worden alleen voorstellen rond politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers aan de controller voorgelegd en in één op de zeven gevallen worden voorstellen die niet in mandaat worden genomen voorgelegd. Een kwart van de respondenten heeft anders geantwoord. Uit nadere analyse van deze antwoorden blijkt dat met name het antwoord ad hoc/op persoonlijk inzicht gegeven wordt. Ook regelmatig wordt de controller betrokken bij het opstellen van regelgeving en contracten. In figuur 3.3 is een overzicht opgenomen.

De panelleden geven aan dat de juridische controltaak breder is dan overkoepelend adviseren binnen het besluitvormingsproces. De juridisch controller heeft een organisatiebrede visie op de juridische aspecten en risico's in de organisatie. Dit betekent dat hij op de hoogte gebracht moet worden van juridische besluitvorming, maar ook ontwikkelt hij standaardmodellen en organiseert hij cursussen en overleggen. Tijdens de paneldiscussie licht een juridisch controller van een gemeente toe:

'Wij organiseren per afdeling cursussen aan mensen, waarbij de cursus zoveel mogelijk toegespitst wordt op de praktijk waar mensen mee te maken krijgen. Hier krijgen we enthousiaste reacties op en het houdt mensen scherp. De rol van de controller is kijken waar behoefte is aan deze cursussen, deze organiseren en bijhouden welke kennis in de organisatie nodig is.'

3.3 Juridisch advies

De gemeentelijke organisatie kan op twee verschillende wijzen advies winnen.

- Intern: door gebruik te maken van haar eigen medewerkers, of
- Extern: door een specialist uit markt of wetenschap in te huren.

3.3.1 Intern juridisch advies

Bij een meerderheid van de gemeenten is de juridische adviesfunctie zoveel als mogelijk bij de vakafdelingen gepositioneerd. Een derde van de gemeenten heeft de juridische adviesfunctie op centraal niveau geplaatst.

Intern juridisch advies

Meerdere antwoorden mogelijk



Figuur 3.4 Intern juridisch advies, percentages (meerdere antwoorden mogelijk, N=165)

Zoals bovenstaand figuur laat zien, wordt intern juridisch advies vrijwel nooit standaard vooraf ingewonnen. Dit gebeurt wel vaak op afroep (persoonsafhankelijk), bij een politiek-bestuurlijke behoefte en ter ondersteuning van de vakafdeling bij specialistische zaken. Het advies wordt zowel op centraal niveau als bij de eigen vakafdeling gevraagd, hoewel iets vaker op centraal niveau.

Binnen de organisatie hoort duidelijkheid te bestaan over de afspraken die gemaakt zijn over het inwinnen van juridisch advies. Dit is opgenomen in het normenkader. Uit de vragenlijst blijkt dat in een minderheid van de gevallen afspraken zijn vastgelegd over het intern inwinnen van juridisch advies. Als afspraken zijn gemaakt, is dit meestal schriftelijk. Het inwinnen van juridisch advies is bij bijna 60% van de gemeenten sterk persoonsafhankelijk.

Hoe wordt over deze manier van advies inwinnen gedacht door de medewerkers van de gemeenten? Tijdens de panelbijeenkomsten wordt de nadruk gelegd op de zichtbaarheid van juristen bij een gemeente. Advies moet niet altijd achteraf plaatsvinden, maar ook vooraf. Nu is het vaak nog het geval dat men pas achteraf, als er problemen ontstaan, advies komt inwinnen. Soms wordt er helemaal geen advies ingewonnen, bijvoorbeeld als het mandaat laag in de organisatie neergelegd is. Eén van de panelleden:

‘Waar de bevoegdheden laag in de organisatie gemandateerd zijn, is er minder juridische controle en wordt er ook minder advies gevraagd aan juristen. Beleidsstukken die naar de raad gaan, worden daardoor niet juridisch getoetst.’

Als er geen juridisch advies ingewonnen wordt, heeft dit tot gevolg dat moeilijkheden pas in bezwaar of door klachten naar boven komen. Het is voor juristen lastig om in te springen op nieuwe ontwikkelingen en bij te sturen als er fouten gemaakt worden. Dat komt de kwaliteit niet ten goede. Toch betekent dit volgens de panelleden niet dat alle afspraken op schrift gesteld moeten worden. Het gaat eerder om een cultuurverandering.

‘De afspraken hoeven niet op schrift gesteld te worden, maar het zou normaal moeten worden dat je af en toe je werk bespreekt of laat nalezen door collega’s. Collega’s zouden meer van elkaars werk moeten weten, dat komt ook de kwetsbaarheid van de organisatie ten goede.’

Het bewustzijn binnen de gemeentelijke organisatie over de waarde van juridisch advies behoeft volgens de medewerkers dus nog verbetering.

3.3.2 *Extern juridisch advies*

Een meerderheid van de gemeentelijke organisaties heeft geen richtlijn of protocol vastgesteld voor het inschakelen van externe juridische deskundigheid. Wel is er vaak sprake van een vaste advocaat of juridisch adviseur, maar daarmee is over het algemeen geen overeenkomst afgesloten. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft een (centraal) budget vastgesteld voor externe juridische adviseurs.

In de grafiek op bladzijde 31 is te zien in welke situaties of gevallen extern juridisch advies wordt ingewonnen. Dit gebeurt meestal bij een politiek-bestuurlijke behoefte, bij bepaalde specifieke onderwerpen en bij mogelijk grote (financiële) risico’s. De hoogte van het bedrag dat met de te nemen beslissing is gemoeid, vormt amper overweging.

Extern juridisch advies

Meerdere antwoorden mogelijk



Figuur 3.5 Extern juridisch advies, percentages (N=158)

Politiek-bestuurlijke behoefte is een situatie waarvoor door maar liefst zeven op de tien gemeenten extern juridisch advies wordt ingewonnen. Wat is hiervoor de verklaring? In de panelbijeenkomst wordt verder ingegaan op de situaties waarin juridisch advies wordt ingewonnen vanuit politiek-bestuurlijke behoefte. Soms wil het college een extern advies van een juridisch adviseur hebben, meestal ter bevestiging dat de werkzaamheden van de eigen juristen van voldoende juridische kwaliteit zijn. Reactie hierop tijdens de panelbijeenkomst:

'Een nadeel hiervan is dat deze externe adviseur het werk opnieuw gaat doen. Deze externe adviseur zou zich moeten beperken tot het controleren van het al gedane werk van de interne jurist.'

Daarnaast wordt aangegeven dat het inhuren van een externe deskundige (bijvoorbeeld een advocaat of een juridisch adviseur) nuttig kan zijn wanneer het gaat om een gespecialiseerd onderwerp, bijvoorbeeld het ambtenarenrecht of het aanbestedingsrecht. Vooral bij kleine gemeenten bestaat deze behoefte, omdat zij niet zoveel eigen juristen of juridisch medewerkers hebben. De eigen medewerkers weten vaak minder van deze specifieke onderwerpen; voor de 'normale' publiekrechtelijke onderwerpen hebben gemeenten over het algemeen voldoende eigen kennis in huis of werken zij samen met buurgemeenten. Een advocaat in loondienst is volgens de panelleden niet nodig. Deze zou namelijk niet op alle gebie-

den voldoende gespecialiseerd zijn en daarnaast te weinig werk hebben om voldoende kennis en proceservaring op te doen. Hierover zeggen de panelleden:

‘Bijkomend voordeel van geen vaste advocaat (in loondienst) is dat je flexibel bent; bij elk specifiek onderwerp kun je een advocaat inhuren, die gespecialiseerd is op dat onderwerp.’

Slechts één van de panelleden heeft ervaring met een advocaat in loondienst.

Aan extern juridisch advies geeft één op de zeven gemeenten meer dan 100.000 euro uit per jaar. Bij ruim de helft van de gemeenten gaat het om minder dan 50.000 euro, vaak minder dan 25.000 euro. Bij ongeveer twintig procent van de gemeenten is het onbekend welk bedrag aan externe juridische advisering wordt uitgegeven. Er wordt in de paneldiscussies vanuit gegaan dat de genoemde bedragen minimumbedragen zijn, omdat er binnen gemeenten weinig beheer is over de kosten voor extern juridisch advies. Aan de norm – dat het budget voor het inschakelen van externe juridische deskundigheid moet zijn vastgelegd – wordt daardoor niet voldaan.

3.3.3 *Vergelijking*

Als we de aanleidingen waarvoor intern of extern juridisch advies wordt ingewonnen met elkaar vergelijken, blijkt dat in beide gevallen vooral de politiek-bestuurlijke behoefte aanleiding is om advies in te winnen. Als het gaat om ondersteuning van de vakafdeling bij specialistische zaken of op afroep van de medewerkers blijkt intern advies vaker gebruikt te worden. Als het gaat om situaties met grote financiële risico's of bepaalde specifieke onderwerpen dan wordt vaker extern advies ingewonnen.

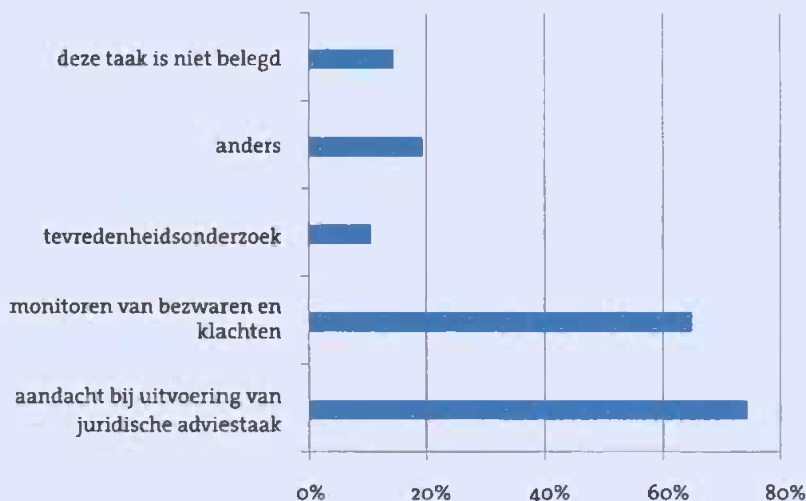
3.4 **Instrumenten juridische kwaliteitszorg**

Op het gebied van juridische kwaliteitszorg kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een juridische doorlichting of een juridisch vakoverleg. Ook gaat het om het monitoren van het juridisch proces; bijhouden van veranderingen van regelgeving,

cursussen aan juridisch medewerkers enz. In deze paragraaf wordt aangegeven welke instrumenten er de afgelopen jaren zijn ingezet op het gebied van juridische kwaliteitszorg bij de verschillende gemeenten.

3.4.1 Bewaken juridische kwaliteit

De respondenten is gevraagd hoe zij de juridische kwaliteit van diensten en producten bewaken. In onderstaande grafiek is te zien welke manieren zij daarvoor hebben.



Figuur 3.6 Bewaken van juridische kwaliteit van de diensten en de producten, in percentages (N=160)

Het bewaken van de juridische kwaliteit van producten en diensten vindt bij de meeste gemeenten plaats door hieraan aandacht te besteden tijdens de uitvoering van de juridische adviestaak of door het monitoren van de bezwaren, klachten en gerechtelijke procedures. Tijdens de panel-bijeenkomsten werd door juridisch controllers aangegeven dat zij de juridische kwaliteit zouden willen bewaken door naar de gehele organisatie te kijken, meer vergelijkbaar zoals nu ook al bij financial control gebeurt. Een juridisch controller heeft vaak ook nog adviestaken, waardoor voor de echte controletaken minder tijd overblijft. Advies- en controлтаak zijn vaak nog te veel met elkaar verbonden.

Volgens het normenkader moeten gemeenten een control- of auditplan vastgesteld hebben. Dit is bij zeven op de tien gemeenten niet vastgesteld. Vaker zijn er wel kaders, richtlijnen of modellen opgesteld waarin aandacht wordt besteed aan juridische aspecten: meer dan de helft van de gemeenten heeft richtlijnen opgesteld ten aanzien van publiekrechtelijk handelen (bijvoorbeeld een model regeling, of een model vergunning), bijna een derde ten aanzien van privaatrechtelijk handelen (zoals een model algemene voorwaarden). Ondanks dat deze kaders, richtlijnen of modellen wel opgesteld zijn, worden zij niet goed bijgehouden. Iets meer dan een derde van de gemeenten actualiseert deze niet, vier op de tien gemeenten slechts op ad hoc basis.

3.4.2 *Juridische doorlichting*

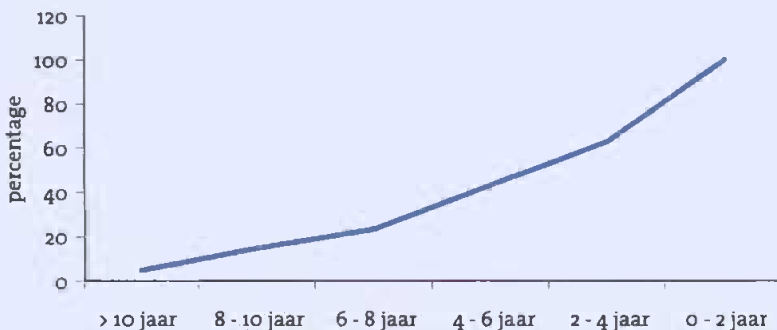
In het normenkader is opgenomen dat elke gemeente regelmatig een juridische doorlichting moet doen, zodat een cyclisch systeem van doorlichting kan ontstaan. Bij ruim 60% van de gemeenten is de afgelopen tien jaar een juridische doorlichting uitgevoerd.²¹ Meestal ging het hierbij om een organisatiebrede doorlichting. De meeste doorlichtingen zijn recent uitgevoerd; bijna de helft in de afgelopen twee jaren. In acht op de tien gemeenten zijn de uitkomsten van deze doorlichting vastgelegd in een verbeter- of kwaliteitsplan. Dit kwaliteitsplan wordt echter in een meerderheid van de gemeenten niet gekoppeld aan de planning- en controlcyclus; er is met andere woorden geen sprake van een cyclisch systeem van doorlichting.

3.4.3 *Juridisch vakoverleg*

In de helft van de gemeenten is een juridisch vakoverleg georganiseerd. Dit vakoverleg is in één derde van de gevallen korter dan twee jaar geleden ingesteld. Er is een glijdende schaal waar te nemen met tien jaar geleden. 5% van de respondenten die nu een vakoverleg heeft, had dat tien jaar geleden ook. Gedurende de jaren zijn er steeds meer vakoverleggen bijgekomen, zie figuur 3.7, maar we zijn nog niet zo ver dat elke gemeente regelmatig een juridisch vakoverleg belegt, zoals verwoord in het normen-

21 Met een juridische doorlichting wordt bedoeld op een audit, quick scan etc. met het oog op het in kaart brengen en gericht verbeteren van de juridische kwaliteit.

kader. Het vakoverleg wordt door 90% van de respondenten die regelmatig een vakoverleg bijwonen van belang geacht omdat aan uitwisseling wordt gedaan. Dit kwam ook bij de paneldiscussies naar voren.



35

Figuur 3.7 Hoeveel jaren geleden is het juridisch vakoverleg ingesteld?, in percentages (N=81)

Over het juridisch vakoverleg is een aantal stellingen voorgelegd aan de respondenten. Over het algemeen wordt positief tot neutraal gedacht over het vakoverleg, bij de meeste stellingen antwoordt een derde van de respondenten neutraal. De duidelijkste uitkomst is dat negen op de tien gemeenten het juridisch vakoverleg van belang acht vanwege de uitwisseling met collega's. Ook blijkt meer dan de helft van de gemeenten te vinden dat het vakoverleg voldoende status heeft binnen de organisatie.

4 AANDACHTSPUNTEN

JURIDISCHE KWALITEIT(SZORG)

In het vorige hoofdstuk is aangegeven hoe de juridische functie is vormgegeven in gemeentelijke organisaties en welke inspanningen er op het gebied van juridische kwaliteitszorg worden verricht. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of deze inspanningen tot een verhoging van de juridische kwaliteit hebben geleid en aan welke thema's in de komende jaren aandacht besteed moet worden.

4.1 Algemeen

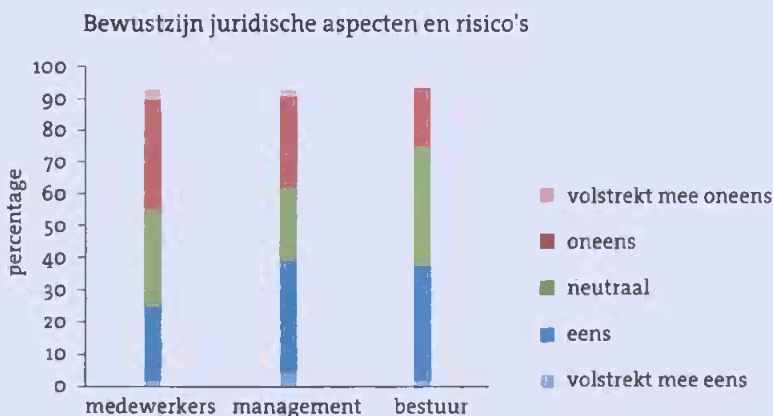
37

Gemiddeld wordt een 6,4 gegeven voor de juridische kwaliteit van de eigen organisatie. Een meerderheid van de respondenten is van mening dat de invoering van juridische kwaliteitszorg heeft geleid tot een verbetering van de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten en tot een hoger risicobewustzijn van de medewerkers en het management en in iets mindere mate (40%) van het bestuur. Slechts een kleine 10% vindt dat de invoering van juridische kwaliteitszorg niet heeft geleid tot de verbetering van de juridische kwaliteit en een hoger risicobewustzijn. Een groot deel van de respondenten antwoordde neutraal.

Het vorenstaande kan wijzen op een geleidelijke verbetering van de juridische kwaliteit. Tijdens de panelbijeenkomsten blijkt echter geen eenduidige mening te bestaan over de verbetering van de juridische kwaliteit. Men is het er wel over eens dat er nu meer inzicht is in de risico's dan tien jaar geleden. Zijn er momenteel meer risico's (bijvoorbeeld als gevolg van toename van het aantal en de complexiteit van de regelgeving) en staat de juridische kwaliteit daardoor voortdurend onder druk? Volgens sommige panelleden betekent meer inzicht in de risico's ook dat de juridische kwaliteit verbeterd is. Anderen zeggen dat de aandacht voor juridische kwaliteitszorg er aan heeft bijgedragen dat er in ieder geval geen verslechtering is opgetreden, die zich anders wel zou hebben voorgedaan. Een significante verbetering nemen zij echter nog niet waar.

4.2 Juridisch bewustzijn

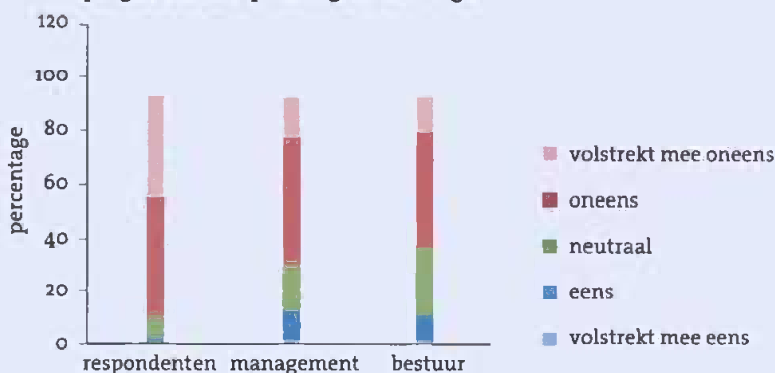
Belangrijk is dat er voldoende bewustzijn is van de juridische risico's bij het personeel, het bestuur en het management. In de vragenlijst is daarom gevraagd naar de mening van de respondenten over het bewustzijn binnen de organisatie van de juridische aspecten en risico's (stelling 22 t/m 24) en naar de mate waarin juristen bijdragen aan het oplossen van problemen (stelling 19 t/m 21). Onderstaande figuren laten de uitkomsten hiervan zien.



Figuur 4.1 Medewerkers, management en bestuur zijn zich bewust van juridische aspecten en risico's verbonden aan de werkzaamheden, in percentages (N=160)

Het juridisch bewustzijn van het management en het bestuur wordt over het algemeen voldoende geacht, ongeveer één op de drie respectievelijk één op de vier vindt dat dit onvoldoende is. Iets anders geldt voor de medewerkers, het juridisch bewustzijn wordt bij hen minder geacht; zo'n 40% vindt dit bewustzijn onvoldoende. Er bestaat overeenstemming dat het draagvlak voor juridische kwaliteitszorg gegroeid is. Juridische kwaliteitszorg zal nodig blijven. Een meerderheid van de respondenten denkt dat het hogere juridische bewustzijn mede toe te schrijven is aan de invoering en verbetering van de juridische kwaliteitszorg.

Juristen veroorzaken meer problemen dan dat zij pragmatische oplossingen aandragen



Figuur 4.2 Juristen veroorzaken meer problemen dan dat zij pragmatische oplossingen aandragen, stellingen in percentages (N=160)

Over het algemeen worden juristen door slechts weinig respondenten als probleemveroorzakers gezien. Wel wordt gedacht dat het management en het bestuur dit in iets grotere mate zouden vinden dan dat de respondent zelf vindt. Zeven op de tien juristen vinden dat zij zelf een goede bijdrage leveren aan het primaire proces; er wordt door respondenten gedacht dat bijna 50% van het management en van het bestuur dit ook vindt. Opmerking verdient dat relatief vaak neutraal geantwoord is op deze stellingen.

39

4.3 Belangrijkste thema's

Gevraagd is naar de onderwerpen die de laatste jaren de meeste aandacht hebben gekregen van de juridisch medewerkers. Het is waarschijnlijk dat de respondenten bij het invullen van de vragenlijst vooral zijn uitgegaan van de onderwerpen waar een gemeente op dit moment mee bezig is. Er konden meerdere antwoorden gegeven worden. Hieruit volgt de volgende top vijf:

- 1 Deregulering (81,9%)
- 2 Verbetering van juridische dienstverlening (o.a. snelheid) (74,3%)
- 3 Omgevingsvergunning (66,7%)
- 4 Handhavingsrecht (65,5%)
- 5 Europees recht (63,2%)

(N=171)

Deregulering wordt door acht op de tien gemeenten gezien als een onderwerp waaraan veel tijd is besteed de afgelopen jaren. Bij deregulering wordt door de panelleden direct gedacht aan de implementatie van de Dienstenrichtlijn, maar ook aan het sneller willen doorlopen van juridische procedures. In 2008/2009 is deregulering bij gemeenten gestimuleerd door een subsidieregeling vanuit het ministerie van Financiën/SenterNovem. Verbetering van de juridische dienstverlening wordt gevoed vanuit de in oktober 2009 in werking getreden Wet dwangsom. Uit dit tweede onderwerp blijkt bovendien dat juridische kwaliteitszorg breder is dan strikt juridisch, het gaat ook om administratieve en financiële aspecten. Ten slotte blijkt ook het Europese recht de afgelopen jaren al veel in beeld te zijn geweest. Ook het aanbestedingsrecht, onderdeel van dit Europese recht, is met bijna 60% een onderwerp waar veel aandacht aan wordt geschonken.

4.4 Toekomstperspectieven

In de vorige paragrafen is aangegeven hoe het is gesteld met de huidige juridische kwaliteit bij gemeenten en de onderwerpen die aandacht gekregen hebben de afgelopen jaren. Maar hoe ziet de toekomst er uit? Wat staat gemeenten nog te doen? Uit de vragenlijst zijn aanbevelingen gekomen voor de thema's waarnaar de komende jaren aandacht uit moet gaan. Ook voor de toekomst is gevraagd naar onderwerpen die volgens de juridisch medewerkers van belang zullen zijn. Kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat het invullen van de onderwerpen erg persoonsgebonden is, en waarschijnlijk beïnvloed is door de onderwerpen waar de respondenten op dat moment mee bezig waren.

Er waren meerdere antwoorden mogelijk. Dat heeft geleid tot de volgende top vijf:

- 1 Europees recht (69,7%)
- 2 Verbetering van juridische dienstverlening (69,7%)
- 3 Omgevingsvergunning (65,8%)
- 4 Mediation/pre-mediation (60,5%)
- 5 Aanbestedingsrecht (51,3%)

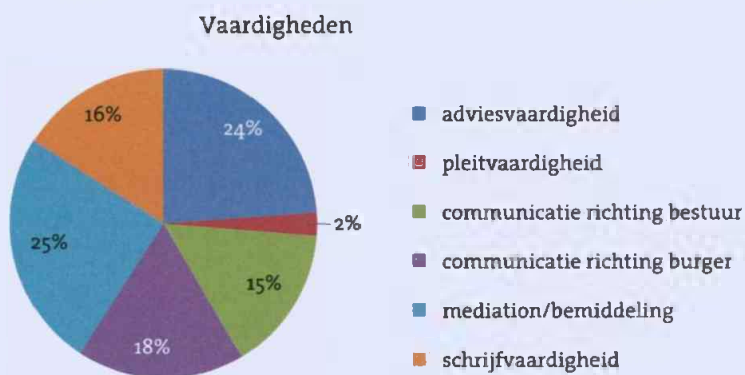
(N=152)

Europees recht en verbetering van de juridische dienstverlening staan op een gedeelde eerste plaats. Het aanbestedingsrecht en het Europees recht zijn ten opzichte van de huidige top vijf (paragraaf 4.3) gestegen in de lijst.

(Pre)-mediation is een nieuw onderwerp in de top vijf; de afgelopen jaren was 40,4% van de gemeenten hiermee aan de slag, nu al 60,5%. Meestal gaat het om pre-mediation; het bellen van burgers als zij bezwaar gemaakt hebben of als hun aanvraag afgewezen wordt. Dit past bij de overheid als dienstverlener. Het leidt tot meer communicatie met burgers en tot het intrekken van bezwaarschriften. Mediation met behulp van een onafhankelijke bemiddelaar wordt in weinig gemeenten toegepast.

In de vragenlijst is de medewerkers gevraagd welke vaardigheden in de toekomst meer van belang zullen zijn op het gebied van juridische kwaliteitszorg. In de onderstaande grafiek staan de antwoorden gegeven.

41



Figuur 4.3 Vaardigheden juristen, in percentages (N=152)

In volgorde van belangrijkheid worden als de drie meest belangrijke vaardigheden de komende jaren gezien mediation/bemiddelingsvaardigheden, adviesvaardigheden en mondelinge communicatievaardigheden richting burgers. Minder vaak worden pleitvaardigheden en schrijfvaardigheden genoemd.

Er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van pleiten en schrijven naar mediation en overleggen. In de panelbijeenkomsten wordt dit toegelicht:

‘Om de juridische kwaliteit te verbeteren, moet het juridische proces naar voren gehaald worden. Nu is het nog te veel achteraf proberen de problemen op te lossen. Je wilt vooraf ook met mensen praten, zorgen dat iedereen op de hoogte is van de risico’s.’

‘Bij bezwaarschriftprocedures zie je deze tendens al; er wordt steeds meer en vaker gecommuniceerd met de burger. Deze veranderende juridische taak zorgt ervoor dat er andere vaardigheden noodzakelijk zijn dan de klassieke vaardigheden van juristen zoals schrijven en pleiten.’

42

Bijna alle respondenten denken dat zich de komende jaren wijzigingen zullen voordoen op het gebied van juridische kwaliteitszorg. De belangrijkste staan hieronder in een top drie:

- 1 Positionering van juridische medewerkers**
- 2 Belang van vaardigheden van juristen zal sterk toenemen**
- 3 Sterkere aansluiting bij rechtmatigheidstoets door de accountant**

Bij vaardigheden gaat het vooral om niet klassieke vaardigheden, met name communiceren met de burger. De verwachting is dat de komende jaren meer gevraagd zal worden van juristen. Was het eerder zo dat zij voornamelijk op kantoor beschikkingen en regelgeving schreven, nu wordt ook de relatie met de burger steeds belangrijker. Dit vergt aanpassingen. In de panelbijeenkomsten wordt aangegeven dat ook het vergroten van de kennis van juristen van belang zal zijn.

Volgens de helft van de respondenten moet de controlfunctie beter worden gescheiden van de adviesfunctie, omdat aan beide functies andere vaardigheden ten grondslag liggen. In de praktijk is dit nog lang niet altijd het geval; in vier van de tien gemeenten zijn deze functies niet van elkaar gescheiden.

Een panellid licht toe dat het lastig is om advies en control gescheiden te houden. Zij is zelf juridisch controller, maar moet goed haar eigen grenzen bewaken. 'Dit wil zeggen, geen projecten naar je toetrekken, geen antwoord geven op specifieke juridische vragen van collega's maar deze doorspelen naar een adviseur enz.'

De juridische controlfunctie moet volgens de meerderheid van de respondenten blijven bestaan. De juridisch controller moet vooral goed in staat zijn overzicht te houden over de organisatie. Dat is veel lastiger dan op specifieke plaatsen in de organisatie de juridische kwaliteit bijspijkeren of inzicht geven in de risico's. Adviesvaardigheden en overredingskracht worden niet specifiek belangrijker geacht voor een juridisch controller dan juridische kennis.

5 ROL VAN DE VERENIGING

In dit hoofdstuk is de rol van de VJK bij juridische kwaliteitszorg weergegeven. Welke activiteiten ontplooiden de VJK de afgelopen jaren op het gebied van juridische kwaliteitszorg bij gemeenten en wat is daarvan terug te zien in de praktijk bij gemeenten? Daarnaast wordt besproken welke rol de VJK zou kunnen vervullen in de toekomst. Daarbij komen ook de tips en de aanbevelingen uit het enquêteonderzoek en de panelbijeenkomsten aan de orde.

5.1 Rol VJK sinds 2000

In september 2000 is de VJK opgericht. Het doel van de VJK is een bijdrage te leveren aan de verhoging van de juridische kwaliteit van het lokale openbaar bestuur, waarbij in elk geval ook aandacht wordt geschonken aan het terugdringen van jurisdisering van het openbaar bestuur. Sinds de oprichting zijn steeds meer gemeenten zich bezig gaan houden met juridische kwaliteitszorg en inmiddels heeft ongeveer de helft van de gemeenten een lidmaatschap bij de VJK.

De VJK tracht haar doel te bereiken door het organiseren van periodieke bijeenkomsten, het uitwisselen van ervaringen, het stimuleren van onderzoek en publicaties over juridische kwaliteitszorg en gerichte communicatie met de leden. Daarnaast wil zij de verdere ontwikkeling van de VJK en juridische kwaliteitszorg stimuleren. Ten aanzien van dit laatste punt gaat het met name om de recente ontwikkeling van een APK voor juridische kwaliteitszorg, waarbij een overzicht verkregen kan worden van de juridische kwaliteit van een gemeentelijke organisatie.

Door middel van prikkelende onderwerpen op de verschillende congressen probeert de VJK medewerkers van verschillende gemeenten bij elkaar te brengen. Zo worden ervaringen uitgewisseld en wordt verder gewerkt aan de ontwikkeling en professionalisering van het vakgebied juridische kwaliteitszorg.

Sinds de oprichting zijn acht congressen georganiseerd. Op de congressen en algemene ledenvergaderingen worden uiteenlopende onderwerpen besproken. Sinds 2005 zijn de volgende onderwerpen behandeld: Europa, legal audits en quickscans, mediation, kwaliteitszorg in het omgevingsrecht, het strafrecht, termijnen en tijdigheid en bevoegdheid van de burgemeester.

Naar aanleiding van de congressen zijn sinds de oprichting vier publicaties verschenen in de VJK reeks. De eerste twee publicaties gingen over juridische kwaliteitszorg. In 2005 verscheen *Kwaliteitszorg, (n)iets voor juristen!?*, waar in prof. dr. Arthur Ringeling en dr. Jan Pelle hun visie geven op juridische kwaliteitszorg. In 2006 verscheen een uitgave van een onderzoek onder 34 verschillende gemeenten, *Legal audits en quickscans bij gemeenten*, bedoeld als hulpbron voor gemeenten bij het toepassen van een eigen Legal audit of quickscan. De derde uitgave betreft het boekje *Gemeenten en/in strafrecht* uit 2007, over de rol van het strafrecht bij gemeenten. Ten slotte is in 2009 de vierde publicatie uitgegeven, *Beslechting van bestuursgeschillen: rechter of bestuur?*, waarin de verschillende perspectieven van waaruit dergelijke geschillen benaderd kunnen worden behandeld worden.

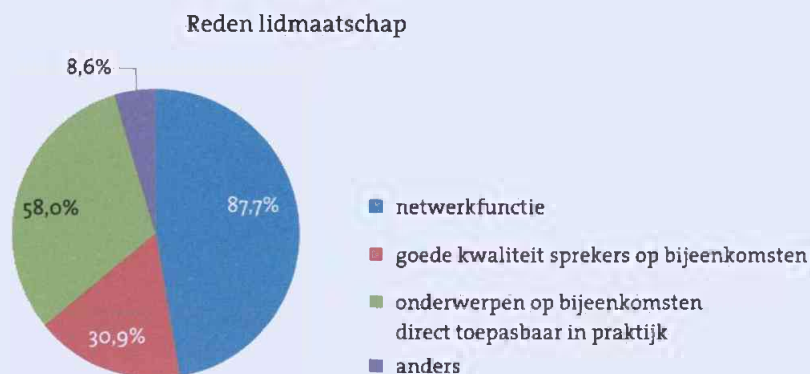
Een laatste communicatiemiddel van de VJK is de website. Met deze website wenst de VJK de contacten tussen verschillende gemeenten te versoepelen, zodat informatie uitgewisseld kan worden en ervaringen gedeeld kunnen worden.

5.2 Uitkomsten enquête

Meer dan de helft (55%) van de gemeenten is lid van de VJK. De vragenlijst is zowel door VJK-leden als door niet-VJK leden ingevuld. Een eerste vraag is daarom waarom gemeenten wel of geen lid zijn van de VJK; wat zijn daarvoor hun overwegingen en weten gemeenten wel van het bestaan van het VJK af?

De belangrijkste reden waarom gemeenten geen lid zijn van de VJK, blijkt dat zij onbekend zijn met deze vereniging. Meer dan één op de tien respondenten weet niet of de gemeente is aangesloten bij de VJK. De helft

van de gemeenten die geen lid zijn heeft het antwoord 'anders' ingevuld. Uit analyse van deze antwoorden blijkt dat deze gemeenten vaak nog niet bezig zijn met juridische kwaliteitszorg of geen specifieke (inhoudelijke) redenen hebben om geen lid te zijn. Enkele gemeenten overwegen nog een lidmaatschap.



Figuur 5.1 Reden lidmaatschap VJK, in percentages (N=81)

De belangrijkste reden dat gemeenten wel lid zijn van de VJK is de netwerkfunctie van de VJK; het uitwisselen van kennis en ervaring met collega's van andere gemeenten. Dit is te zien in figuur 5.1. Ook wordt door een meerderheid van de leden aangegeven dat de onderwerpen die besproken worden op de bijeenkomsten kunnen worden toegepast in het dagelijkse werk. 40% van de respondenten die lid zijn bezoekt de bijeenkomsten vaak en een kwart bezoekt deze bijeenkomsten soms. De bijeenkomsten krijgen gemiddeld een 6,2 van de leden.

De bijeenkomsten worden beoordeeld met een kleine voldoende.

Een van de juristen op de panelbijeenkomst geeft aan dat de bijeenkomsten interactief ingevuld moeten worden, maar wel toegankelijk moeten zijn. 'De bijeenkomst zou interactiever moeten zijn, maar niet zo actief dat je op de voorgrond moet treden. Op één bijeenkomst moesten mensen bijvoorbeeld naar voren lopen om te vertellen wat ze van het onderwerp vonden, dat is te actief. Een goed onderwerp zou bijvoorbeeld zijn om te oefenen met het bellen naar burgers naar aanleiding van een bezwaarschrift.'

Een andere medewerker geeft aan dat de onderwerpen prikkelender kunnen. 'De bijeenkomsten moeten aanspreekbaar zijn voor verschillende gemeenten. Over een legal audit hebben we het nu al gehad; je moet de onderwerpen breder trekken dan juridische kwaliteitszorg. Zorgen dat mensen naar de bijeenkomsten komen.'

Ook de publicaties krijgen gemiddeld een 6,2 van de leden. De VJK als geheel krijgt een 6,1. Daarnaast zijn aan de gemeenten verschillende stellingen over de VJK voorgelegd. Deze zijn hieronder te vinden.

De periodieke bijeenkomsten van de VJK zijn nuttig voor mij en mijn organisatie.	69,5% eens 26,8% neutraal
Door de VJK kan ik eenvoudig ervaringen uitwisselen met andere organisaties.	59,8% eens 32,9% neutraal
De VJK draagt bij aan het verhogen van de juridische kwaliteit in mijn organisatie.	59,7% eens 34,1% neutraal
De VJK zou meer aandacht aan het terugdringen van de juridisering van het openbaar bestuur moeten besteden.	47% eens 37,3% neutraal
De onderwerpen op de halfjaarlijkse ledenbijeenkomsten spreken mij niet altijd aan.	36,5% eens 42,7% neutraal 20,7% oneens

Een ruime meerderheid van de respondenten vindt de periodieke bijeenkomsten van de VJK nuttig. Bijna 40% van de gemeenten geeft echter aan dat de onderwerpen van deze bijeenkomsten niet aansprekend zijn. 20% van de gemeenten vindt de onderwerpen wel aansprekend en de rest van de respondenten heeft geen mening.

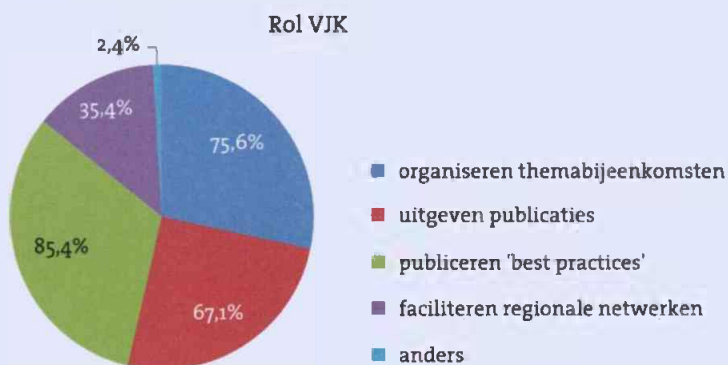
Ook is een meerderheid van mening dat de VJK het mogelijk maakt eenvoudig ervaringen uit te wisselen met andere organisaties. Toch is meer dan 40% van de respondenten van mening dat de VJK meer aandacht moet besteden aan het ontwikkelen van een netwerkfunctie. Bijna 50% van de respondenten heeft geen mening.

Gemeenten zijn het er in meerderheid over eens dat de VJK bijdraagt aan het verhogen van de juridische kwaliteit in hun organisatie. Bijna de helft van de respondenten vindt dat de VJK meer aandacht zou moeten besteden aan het terugdringen van de jurisdisering van het openbaar bestuur. 40% heeft over dit onderwerp geen mening en de rest is het met deze stelling oneens.

Opvallend is dat bij alle stellingen sprake is van relatief veel neutrale antwoorden. Mede daardoor laat nadere analyse geen samenhang zien tussen de stellingen en de rapportcijfers. Voor de voldoende, maar niet erg hoge, beoordeling is daarom geen duidelijke verklaring te geven.

5.3 Rol VJK in de toekomst

Aan de leden is gevraagd welke rol de VJK bij de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van juridische kwaliteitszorg zal moeten spelen. Volgens de respondenten liggen er werkzaamheden voor de VJK op verschillende terreinen; het organiseren van themabijeenkomsten, het uitgeven van publicaties over de betreffende thema's en het publiceren van 'best practices' worden door een grote meerderheid van belang geacht. Aan de VJK wordt derhalve met name een rol toebedeeld waar het gaat om informatievergaring en -uitwisseling.



Figuur 5.2 Toekomstige rol VJK in percentages (meerdere antwoorden mogelijk, N=82).

Het opzetten van regionale netwerken heeft een groot draagvlak binnen de discussiepanels. Er kan op die manier een regelmatige uitwisseling van kennis en informatieve plaatsvinden. Deze netwerken hoeven niet perse door de VJK zelf opgezet te worden, maar wellicht kan de vereniging wel een voorzet geven in de juiste richting.

Uit de panelbijeenkomsten blijkt dat met name in het oosten en noorden van het land weinig regionale samenwerkingsverbanden bestaan tussen gemeenten. Zo was er ooit een genootschap van gemeenten in Friesland die regelmatig bijeenkwamen, met sprekers e.d.

De panelleden in het zuiden hebben meer ervaring met regionale bijeenkomsten. Er zijn overlegbijeenkomsten ontstaan tussen de kleine gemeenten, middelgrote gemeenten of grote gemeenten. Zij overleggen elke paar maanden over kwaliteitszorg. Dit wordt als zeer positief ervaren.

De website is volgens panelleden aan verbetering toe. Deze moet gemoerniseerd worden. Daarbij kan gedacht worden aan discussies en vragen op de website of een poll. Ook kunnen hierop 'best practices' gepubliceerd worden of standaardmodellen. Voor een beter inzicht in de mening van de leden over de congressen, wordt geadviseerd na afloop van de bijeenkomst evaluatieformulieren uit te delen, zodat je directe, eerlijke reacties krijgt.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is gekeken naar de stand van zaken van juridische kwaliteitszorg bij gemeenten en of de inspanningen van de VJK daarop een positieve invloed hebben gehad. In de vragenlijst is uitgegaan van drie verschillende thema's: organisatiestructuur, personeel en werkwijzen en procedures. Hier worden de belangrijkste resultaten van deze thema's besproken en getoetst aan het normenkader zoals verwoord in hoofdstuk 2. Daarna worden de resultaten over de VJK besproken. De aanbevelingen zijn zowel tot de VJK als tot de gemeenten gericht.

51

6.1 Conclusies

6.1.1 *Juridische kwaliteitszorg*

Organisatiestructuur

Uitgangspunt bij juridische kwaliteitszorg is dat de organisatie een structuur kent waarin juristen een zodanige positie hebben dat op juridische vragen een antwoord verkregen kan worden. Dit vereist ten eerste een goede spreiding van juristen binnen de organisatie. Daarnaast kunnen zowel de juridische controlfunctie als een structurele doorlichting van de organisatie hieraan bijdragen.

Uit de enquête blijkt dat juristen zowel op centraal als op decentraal niveau werkzaam zijn, maar de meesten zijn werkzaam op decentraal niveau: de vakafdelingen. Er blijkt nog niet structureel gewerkt te worden met een audit- of een controlplan. Ook juridische doorlichting gebeurt nog niet in een cyclische systematiek. Ruim 60% van de gemeenten heeft in de afgelopen tien jaar een doorlichting uitgevoerd. De uitkomsten van deze doorlichting worden meestal wel vastgelegd in een verbeter- of kwaliteitsplan, maar dit plan wordt vaak niet gekoppeld aan de planning- en controlcyclus.

De juridische controlfunctie is inmiddels in behoorlijke mate geïnstitutionaliseerd. 80% van de gemeenten heeft een juridisch controller in dienst. In de helft van de gevallen betreft deze taak een aparte functie. Ondanks dat de controlfunctie dus wel bestaat bij de meeste gemeenten, blijkt het slechts in de helft van de gevallen een aparte functie te zijn. Juridisch controllers geven bovendien aan dat zij toch nog veel bezig zijn met juridisch inhoudelijk werk (bijvoorbeeld interne advisering), terwijl de controлтаak volgens hen met name zou inhouden dat een organisatiebrede visie op de juridische aspecten en risico's in de organisatie wordt ontwikkeld en onderhouden, dat modellen en formats worden ontwikkeld en onderhouden en dat cursussen en vakoverleggen worden georganiseerd.

Deze twee aspecten – de functieomschrijving en de reële invulling van de functie – maken dat de controller een zwakke positie binnen de organisatie inneemt. De controller heeft nog geen duidelijk afgebakende plaats binnen de organisatie. Hieronder volgt in figuur 6.1 een voorzet voor het functieprofiel en takenpakket van de controller. Die voorzet komt mede voort uit hetgeen tijdens de panelbijeenkomsten en de expertmeeting is besproken. Het functieprofiel zal de komende jaren verder uitgewerkt moeten worden.

DE FUNCTIE VAN JURIDISCH CONTROLLER

In het normenkader is aangegeven dat de juridische controlfunctie los gezien moet worden van de juridische adviesfunctie. In aanvulling hierop staan de volgende twee pijlers centraal bij het vormen van een functieprofiel:

- 1 diepgang: hij beschikt over ruime ervaring met juridische onderwerpen (privaatrechtelijke of publiekrechtelijk);
- 2 breedte: hij overziet de juridische aspecten van de bedrijfsvoering van de overheidsorganisatie, maar kan deze ook in verband brengen met het bedrijfskundig functioneren van die organisatie (samenwerking met/afstemming met de financial controller).

Dit leidt tot het volgende takenpakket:

- de juridische aspecten in de beleidsvoornemens en de formele besluiten voldoende zorgvuldig tot hun recht laten komen;

- het inrichten van werkwijzen, procedures en modellen, zowel procedureel als inhoudelijk;
- het geven van (periodieke) informatie en adviezen over de werkwijze, procedures en modellen;
- het opstellen van een beleidsplan over de juridische ontwikkelingen van de organisatie, inclusief een opleidingsplan voor personeel;
- het (laten) uitvoeren van analyses van bezwaar-, beroeps- en klachtprocedures;
- het laten uitvoeren van legal audits in de organisatie;
- verzorgen van periodieke voortgangsrapportages aan management en politiek bestuur over de voortgang/ontwikkeling van juridische beleidsvoornemens.

Figuur 6.1 Functieprofiel en takenpakket juridisch controller

Personeel

Voorwaarde voor kwalitatief goed juridisch handelen is dat het wordt uitgevoerd door integer, voldoende en kwalitatief goed (toegerust) personeel. Dit betekent in eerste instantie een zorgvuldig wervings- en selectiebeleid, mede gebaseerd op adequate functieomschrijvingen. Ten tweede moet aandacht worden besteed aan het 'onderhoud' van dit personeel. Dit wordt gewaarborgd door een gedegen opleidingsplan en voldoende overlegmogelijkheden voor de werknemers zoals een juridisch vakoverleg. Ten slotte is van belang dat er voldoende bewustzijn bestaat bij het personeel over de juridische risico's. Deze laatste aspecten kwamen terug in de vragenlijst. Zij blijken niet systematisch geborgd te zijn binnen de organisatie.

Er bestaat ten eerste in de meeste gemeenten geen centraal opleidingsplan. Scholing vindt ad hoc plaats, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen of doordat problemen ontstaan. Daardoor is het aan het persoonlijke inzicht van de leidinggevende of er wel of niet cursussen gegeven worden. Dit biedt onvoldoende waarborgen voor een goed kennisniveau van de medewerkers.

Ten tweede het juridisch vakoverleg; dit wordt slechts in de helft van de gemeenten structureel georganiseerd. Wel is het aantal gemeenten dat een structureel vakoverleg heeft toegenomen de afgelopen tien jaar. Tien jaar geleden werd dit vakoverleg nog maar door 5% van de gemeenten (die het nu organiseren) georganiseerd. In de gemeenten waar een vakoverleg georganiseerd wordt, wordt dit als nuttig ervaren.

Ten slotte is er meer inzicht in de risico's dan tien jaar geleden, zoals onderkend wordt door de meerderheid van de respondenten. Dit geldt zowel voor de medewerkers, als voor het bestuur en het management.

Belangrijke onderwerpen voor de komende jaren zullen Europees recht en juridische dienstverlening worden volgens de respondenten. Ook zullen andere vaardigheden de komende jaren van belang worden; mediation/ bemiddelingsvaardigheden, adviesvaardigheden en mondelinge vaardigheden richting burgers worden hierbij genoemd. Dit zal weer leiden tot nieuwe opleidingseisen.

Werkwijzen en procedures

Een derde voorwaarde voor juridische kwaliteitszorg is het hanteren van werkwijzen en procedures die leiden tot kwalitatief hoogwaardige producten en diensten. Het gaat daarbij onder andere om de wijze waarop er (schriftelijke) afspraken gemaakt zijn, bij welke onderwerpen juridisch advies gevraagd moet worden en het opstellen en bijhouden van richtlijnen betreffende juridische aspecten.

Zowel met betrekking tot intern als extern juridisch advies zijn binnen de meeste gemeenten geen afspraken vastgelegd. Advies wordt op persoonlijk inzicht ingewonnen. Dit betekent dat advies voornamelijk wordt ingewonnen op ad hoc basis, als er problemen ontstaan of als er politiek bestuurlijke behoefte aan is. Hierdoor kan geen overzicht verkregen worden van de juridische producten en diensten van de gemeenten, wat de kwaliteit niet ten goede komt. Ook bestaat weinig inzicht in de kosten van het inwinnen van extern juridisch advies.

Er worden nog weinig kaders, richtlijnen of modellen opgesteld waarin aandacht wordt besteed aan juridische aspecten. Ten aanzien van publiekrechtelijk handelen heeft meer dan de helft van de gemeenten richtlijnen opgesteld, maar ten aanzien van privaatrechtelijk handelen maar een op de drie gemeenten en voor feitelijk handelen slechts 13,6% van de gemeenten. Daarnaast worden deze richtlijnen slechts door de helft van de gemeenten geactualiseerd, en dan nog vindt dit meestal ad hoc plaats.

6.1.2 VJK

Volgens de statuten van de VJK heeft de vereniging twee doelstellingen:

- het verhogen van de juridische kwaliteit van producten, diensten en medewerkers;
- het terugdringen van de verjuridisering van de samenleving.

Er bestaat een zekere tegenstelling tussen deze twee doelstellingen. Bij de eerste doelstelling wordt de nadruk gelegd op de technische dimensie van kwaliteit, hierdoor kan de juridisering eerder in de hand gewerkt dan tegengegaan worden, omdat uitgegaan wordt van een aanbodgerichte organisatie. Daarnaast is er als vereniging weinig invloed uit te oefenen op de juridisering van de samenleving. Maar door als VJK meer aandacht te besteden aan de functionele en relationele dimensies van juridische kwaliteit dan aan de technische kan aan het nastreven van deze tweede doelstelling wel een bijdrage geleverd worden.

In plaats van de nadruk op de aanbodgestuurde kant van de organisatie te leggen, moet de VJK meer kijken naar de vraagkant. Dus wat vraagt de omgeving van de juridische kwaliteit; wat verwachten bestuurders, management en burgers van de juridische producten en diensten? Daarbij kun je als VJK aansluiten door activiteiten te organiseren gericht op het verbeteren van bijvoorbeeld de vaardigheden van juristen of door informatie te verspreiden over het belang en de toepassingsmogelijkheden van mediation.

Over het algemeen worden de netwerkfunctie en de bijeenkomsten als positieve punten gezien door de leden; ervaringen en kennis kunnen worden uitgewisseld met collega's en de onderwerpen die worden besproken

op de bijeenkomsten kunnen worden toegepast in de praktijk. Toch kan aan deze punten nog meer aandacht besteed worden volgens de respondenten. Voornamelijk door aansprekende onderwerpen op de bijeenkomsten en het opzetten van regionale netwerken en (daaraan gekoppelde) regiobijeenkomsten.

Er bestaat onduidelijkheid over het functieprofiel van de juridisch controller. De VJK heeft zich daar tot nu toe amper mee bezig gehouden. Dit is echter een onderwerp waar zij een bijdrage aan kan leveren door een aanjaag- en coördinatieplatform daarvoor te vormen.

6.2 Aanbevelingen aan gemeenten

Organisatiestructuur

- *Juridische controlfunctie inbedden in de organisatie*

De juridische controlfunctie is nog niet volledig ingebed binnen de organisatie. De controller moet proactief op zoek gaan naar de risico's en problemen waar een gemeente tegenaan kan lopen. Hiervoor is een aparte functieomschrijving nodig om deze taken af te bakenen van de adviestaken. Nu is de controller nog teveel iemand waar complexe juridische vragen voorgelegd kunnen worden. Die adviestaak moet functioneel afgebakend worden. Het bewaken van de juridische kwaliteit van producten en diensten zou meer geborgd moeten zijn in de organisatie. Daarbij kan aangesloten worden bij de wijze waarop nu de financial control is ingericht.

- *Juridische doorlichting regelmatig uitvoeren en bijhouden in een kwaliteitsplan*

Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft een juridische doorlichting uitgevoerd op een onderdeel van de organisatie. Een doorlichting, of 'legal audit', zou regelmatig uitgevoerd moeten worden, zodat systematisch wordt onderzocht waar de juridische risico's voor de organisatie liggen en welke maatregelen genomen kunnen worden ter verbetering of behoud van de juridische kwaliteit. Een en ander wordt vastgelegd in een kwaliteitsplan, zodat audits gekoppeld kunnen worden aan de planning- en controlcyclus.

Personeel

- ***Inhoudelijk opleidingsplan vastleggen***

De medewerkers worden per afdeling ad hoc geschoold. Scholing is van belang om de kwaliteit van het (juridisch) personeel te waarborgen. Een juridisch controller kan daarnaast ook de basis juridische kennis verzorgen van niet-juridische medewerkers. Een opleidingsplan bestendigt de juridische kwaliteit van het personeel.

Werkwijzen en procedures

- ***Afspraken over juridisch advies vastleggen***

Zowel intern als extern advies wordt voornamelijk ingeroepen als er al problemen bestaan: dus veelal achteraf. Hierdoor kan door de juridisch medewerkers niet adequaat ingesprongen worden op ontwikkelingen waarbij risico's gelopen worden. Om het advies beter te stroomlijnen zijn schriftelijke afspraken nodig. Bijvoorbeeld dat advies altijd ingewonnen moet worden boven een bepaald bedrag.

57

6.3 Aanbevelingen aan de VJK

- ***Organiseren van aansprekende, interactieve bijeenkomsten***

De leden hebben aangegeven dat zij de bijeenkomsten als nuttig ervaren, maar graag interessantere onderwerpen zouden bespreken. Hierbij kan input gevraagd worden van de leden via de website of via evaluatieformulieren na afloop van de bijeenkomsten. De bijeenkomsten kunnen ook georganiseerd worden door anderen dan de VJK-bestuursleden.

- ***Initiëren regionale netwerken***

Tijdens de panelbijeenkomsten werd aangegeven dat er behoefte bestaat aan regionale netwerken. In het zuiden van het land zijn hier al positieve ervaringen mee opgedaan. In de rest van het land bestaan zulke netwerken nog nauwelijks. De VJK zou deze bijeenkomsten kunnen initiëren.

- ***Publiceren 'best practices' en standaardmodellen op de website***

Via de website kunnen alle leden op een snelle manier bereikt worden. Dit is dan ook het medium waarmee gemeenten geholpen kunnen worden bij

het ontwikkelen van een systematiek van juridische kwaliteitszorg, bijvoorbeeld door het publiceren van standaardmodellen.

- *Aanjaag- en coördinatieplatform vormen voor de functie van juridisch controller*

De VJK moet een bijdrage gaan leveren aan de inhoud en positie van de functie van juridische controller. De juridische controlfunctie is nog niet voldoende omschreven. In paragraaf 6.1.1 is een eerste aanzet gegeven voor het takenpakket van een juridisch controller. De VJK zal de komende jaren aandacht moeten besteden aan het definiëren en uitbouwen van dit takenpakket.

- *Herzien van de doelstellingen in de statuten*

Zoals bovenstaande aanbevelingen laten zien, moet de nadruk de komende jaren komen te liggen op de dienstverlenende kant van de overheid: de vraaggerichte organisatie. Gemeenten moeten aansluiting zoeken bij de wensen van de omgeving en daarbij kan de VJK een ondersteunende rol vervullen. Zij moet haar doelstellingen daarom herzien.

LITERATUUR

Knol e.a. 2005

N. Knol en H.P. Vogel, *Werken aan juridische kwaliteitszorg. Handboek voor de praktijk*, Den Haag: Elsevier Overheid 2005.

Peij e.a. 2003

S.C. Peij, B.G. Westerink en H.B. Winter, *Juridische kwaliteitszorg. Een organisatiekundige handleiding*, Deventer: Kluwer 2003.

Pro Facto 2006

Gemeenten langs de juridische meetlat. Een onderzoek naar de juridische kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening (onderzoeksrapport Pro Facto) 2006.

Rijntjes 2001

C. Rijntjes, *Juridische controlling en kwaliteitszorg*, Binnenlands bestuur, 2001.

Smits e.a. 2002

E.C.M. Smits, J.M. Bakker en A.J.H. Smallenbroek, *Juridische kwaliteitszorg bij gemeenten, een handreiking*, Reeks Sterk Bestuur, Den Haag: SGB O VNG 2002.

Voermans 2006

W. Voermans, *Legal audits en quickscans bij gemeenten*, Reeks Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur, Leiden: Sdu Uitgevers 2006.

Winter e.a. 2009

H.B. Winter en B.G. Westerink, *Kwaliteitszorg in de rechtspraak*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2009.

BIJLAGE 1

Vragenlijst onderzoek juridische kwaliteitszorg bij gemeenten

ALGEMEEN

Wij vragen u hieronder aan te geven bij welke gemeente u werkt en in welke functie u werkzaam bent. Deze gegevens zijn voor interne doeleinden bedoeld. Wij benadrukken dat de gegevens uit de enquête anoniem worden verwerkt; op geen enkele wijze wordt zonder uw toestemming tot u of uw gemeente te herleiden informatie naar buiten gebracht.

A. Naam:

B. Gemeente:

C. Functie:

- ☐ hoofd juridische zaken
- ☐ juridisch controller
- ☐ juridisch beleidsmedewerker
- ☐ anders, namelijk: ...

61

I ORGANISATIE JURIDISCHE FUNCTIE IN HET ALGEMEEN

Hierna worden vragen gesteld over de inrichting van de juridische functie. Daarmee wordt hier ook bedoeld op juristen, juridisch medewerkers en anderen met juridische kennis binnen de organisatie.

I.1 Organisatie

1 Welk organisatiemodel hanteert uw gemeente/stadsdeel? (N: 200)

- | | |
|---|-------|
| ☐ secretariemodel | 2,5% |
| ☐ sectoren/dienstenmodel | 22,5% |
| ☐ afdelingen/directiemodel | 69,5% |
| ☐ anders, namelijk: ... | 5,5% |

2 Is dit organisatiemodel de afgelopen tien jaar gewijzigd? (N: 194)

- | | |
|---|-------|
| ☐ ja, van secretariemodel naar sectoren/dienstenmodel | 8,2% |
| ☐ ja, van sectoren/dienstenmodel naar afdelingen/
directiemodel | 5,7% |
| ☐ ja, van secretariemodel naar directiemodel | 53,6% |
| ☐ ja, anders | 12,9% |
| ☐ nee | 19,6% |

1.2 Personeel

3 Uit hoeveel fte bestaat uw gemeentelijke organisatie? (N: 187)

- | | |
|--|-------|
| ☐ 0 – 100 fte | 19,3% |
| ☐ 100 – 250 fte | 44,4% |
| ☐ 250 – 500 fte | 19,3% |
| ☐ 500 – 1000 fte | 7,5% |
| ☐ 1000 - 2000 fte | 5,9% |
| ☐ 2000 – 5000 fte | 1,1% |
| ☐ meer dan 5000 fte | 2,7% |

4 Hoeveel fte zou u tot de juridische formatie van uw gemeente/stads-deel willen rekenen? (N:185)

Onder juridische formatie verstaan wij de juridisch medewerkers bij een stafafdeling en de juristen die zijn ondergebracht in het primaire proces van de betreffende organisatieonderdelen

- | | |
|---|-------|
| ☐ 0 – 10 fte | 62,7% |
| ☐ 10 – 20 fte | 22,2% |
| ☐ 20 – 50 fte | 11,4% |
| ☐ 50 – 100 fte | 2,2% |
| ☐ meer dan 100 fte | 1,6% |

Hoe is deze formatie verdeeld?

5 Aantal juridisch medewerkers op centraal niveau (N: 183)

Hiermee bedoelen wij de juristen bij een stafafdeling

- | | |
|--|------|
| ☐ 0 – 10 fte | 94% |
| ☐ 10 – 20 fte | 3,8% |
| ☐ 20 – 50 fte | 0,5% |
| ☐ meer dan 50 fte | 1,6% |

6 Aantal juridisch medewerkers op decentraal niveau (diensten, sectoren, vakafdelingen) (N: 181)

Hiermee bedoelen wij de juristen die ondergebracht zijn in het primaire proces

☐ 0 – 10 fte	74,6%
☐ 10 – 20 fte	14,9%
☐ 20 – 50 fte	8,8%
☐ 50 – 100 fte	0%
☐ meer dan 100 fte	1,7%

7 Aantal juridisch medewerkers enkel/hoofdzakelijk belast met de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften (N: 180)

☐ 0 – 10 fte	92,2%
☐ 10 – 20 fte	5,6%
☐ 20 – 50 fte	0,6%
☐ meer dan 50 fte	1,7%

8 Is de formatie van de juridische functie op centraal niveau de afgelopen tien jaar structureel en meer dan ondergeschikt gewijzigd? (N: 179)

☐ groter geworden	45,8%
☐ kleiner geworden	11,7%
☐ gelijk gebleven	42,5%

9 Is de formatie van de juridische functie op decentraal niveau de afgelopen tien jaar structureel en meer dan ondergeschikt gewijzigd? (N: 174)

☐ groter geworden	44,8%
☐ kleiner geworden	8%
☐ gelijk gebleven	47,1%

10 Welke onderwerpen/thema's hebben de afgelopen jaren extra aandacht van de juridisch medewerkers gevraagd? (N: 171, 1191 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

☐ Europees recht	63,2%
☐ Deregulering	81,9%
☐ (pre-)mediation	40,4%

☐ Verbetering van juridische dienstverlening (o.a. snelheid)	74,3%
☐ Openbaarheid van bestuur	55,6%
☐ Aanbestedingsrecht	59,1%
☐ Privaatrecht algemeen	39,8%
☐ Handhavingsrecht	65,5%
☐ Gemeentelijke samenwerking/herindeling	40,4%
☐ Overheidsaansprakelijkheid	35,7%
☐ Dienstverlening en ICT	30,4%
☐ Integriteit	26,9%
☐ Omgevingsvergunning	66,7%
☐ Gegevensuitwisseling tussen de gemeente en andere instanties	12,9%
☐ Anders:	4,1%
☐ Nee	0%

11 Beschikt uw organisatie over een inhoudelijk (dwz specifiek gericht op onderwerpen m.b.t. kennis en/of vaardigheden) opleidingsplan? (N: 170)

☐ ja, met specifieke onderdelen over juridische kennis	11,8%
☐ ja, met specifieke onderdelen over juridische vaardigheden	0%
☐ ja, zowel over juridische kennis als over juridische vaardigheden	12,9%
☐ nee	62,4%
☐ weet niet	12,9%

Bij 'nee' en 'weet niet' kunt u doorgaan naar vraag 13.

12 Geldt dat inhoudelijk opleidingsplan voor de gehele organisatie? (N: 45)

☐ voor de gehele organisatie	77,8%
☐ voor een deel van de organisatie, namelijk: ...	15,6%
☐ weet niet	6,7%

II JURIDISCHE ASPECTEN BELEIDS- EN BESLUITVORMING, UITVOERINGSPRAKTIJK

II.1 Juridische advisering: intern

- 13** Waar zijn de medewerkers met een juridische adviesfunctie gepositieerd? (N: 165, 210 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|--|-------|
| ☐ (zoveel mogelijk) bij vakafdelingen | 55,2% |
| ☐ geconcentreerd binnen een juridische stafafdeling van sectoren/diensten | 16,4% |
| ☐ op centraal niveau | 37,6% |
| ☐ anders, nl. ... | 18,2% |

- 14** Wanneer wordt intern juridisch advies ingewonnen in besluitvormingsprocessen? (N: 165, 547 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ juridisch advies wordt altijd (standaard) vooraf ingewonnen | 4,2% |
| ☐ op afroep, afhankelijk van persoonlijke inzichten | 86,1% |
| ☐ bij bepaalde specifieke juridische onderwerpen | 56,4% |
| ☐ bij beslissingen die een bepaald bedrag te boven gaan | 3,0% |
| ☐ ondersteuning vakafdeling bij specialistische zaken | 72,7% |
| ☐ als er een situatie ontstaat die grote (financiële) risico's mee kan brengen | 35,8% |
| ☐ wanneer er politiek-bestuurlijk behoefte aan is of noodzakelijk wordt gevonden | 73,3% |
| ☐ (vrijwel) nooit | 0% |

- 15** Waar wordt intern juridisch advies ingewonnen? (N: 165, 262 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ Eigen vakafdeling/sector | 63,6% |
| ☐ Eigen dienst | 9,7% |
| ☐ Centraal in de organisatie, namelijk ... | 85,5% |

16 Zijn over de inschakeling van interne juridisch adviseurs afspraken gemaakt? (N: 163)

- | | |
|--|-------|
| ☐ ja, die zijn schriftelijk vastgelegd | 27,6% |
| ☐ ja, die zijn mondeling gemaakt | 11,7% |
| ☐ nee, de inschakeling is sterk persoonsafhankelijk | 57,1% |
| ☐ nvt | 3,7% |

17 Vraagt het management op eigen initiatief juridisch advies?
(N: 163, 266 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ ja, bij politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers | 73% |
| ☐ ja, nadat instanties/burgers zich hebben geroerd | 36,8% |
| ☐ ja, nadat de juridisch controller risico's heeft
gesignaleerd | 28,2% |
| ☐ zelden of nooit | 22,7% |
| ☐ weet niet | 2,5% |

18 Vraagt het bestuur op eigen initiatief juridisch advies?
(N: 162, 281 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ ja, bij politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers | 82,7% |
| ☐ ja, nadat instanties/burgers zich hebben geroerd | 49,4% |
| ☐ ja, nadat de juridisch controller risico's heeft
gesignaleerd | 22,2% |
| ☐ zelden of nooit | 17,9% |
| ☐ weet niet | 1,2% |

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

19 Binnen mijn organisatie is het management van mening dat juristen meer problemen veroorzaken of voor vertraging zorgen dan pragmatische oplossingen aandragen. (N: 162)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 13,6% |
| ☐ oneens | 46,3% |
| ☐ neutraal | 27,8% |
| ☐ eens | 11,7% |
| ☐ volstrekt mee eens | 0,6% |

20 Binnen mijn organisatie is het bestuur van mening dat juristen problemen veroorzaken of voor vertraging zorgen. (N: 159)

☐ volstrekt oneens	11,3%
☐ oneens	46,5%
☐ neutraal	30,8%
☐ eens	10,7%
☐ volstrekt mee eens	0,6%

21 Ik ben van mening dat juristen meer problemen veroorzaken of voor vertraging zorgen dan pragmatische oplossingen aandragen. (N: 161)

☐ volstrekt oneens	34,2%
☐ oneens	52,2%
☐ neutraal	11,8%
☐ eens	1,9%
☐ volstrekt mee eens	0%

67

22 De medewerkers van mijn organisatie zijn zich over het algemeen bewust van de juridische aspecten en risico's verbonden aan hun werkzaamheden (N: 160)

☐ volstrekt oneens	2,5%
☐ oneens	38,1%
☐ neutraal	30,6%
☐ eens	27,5%
☐ volstrekt mee eens	1,3%

23 Het management van mijn organisatie is zich over het algemeen bewust van de juridische aspecten en risico's verbonden aan de werkzaamheden (N: 160)

☐ volstrekt oneens	1,3%
☐ oneens	28,1%
☐ neutraal	23,8%
☐ eens	43,1%
☐ volstrekt mee eens	3,8%

24 Het bestuur van mijn organisatie is zich over het algemeen bewust van de juridische aspecten en risico's verbonden aan de werkzaamheden (N: 159)

☐ volstrekt oneens	0%
☐ oneens	18,2%
☐ neutraal	37,7%
☐ eens	41,5%
☐ volstrekt mee eens	2,5%

II.2 Juridische advisering: extern

25 In welke situaties/gevallen wordt extern juridisch advies gevraagd? (N: 158, 535 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

☐ juridisch advies wordt altijd (standaard) vooraf ingewonnen	0%
☐ op afroep, afhankelijk van persoonlijke inzichten	45,6%
☐ bij bepaalde specifieke juridische onderwerpen	67,1%
☐ bij beslissingen die een bepaald bedrag te boven gaan	3,8%
☐ ondersteuning vakafdeling bij specialistische zaken	45,6%
☐ als er een situatie kan ontstaan die grote (financiële) risico's mee kan brengen	54,4%
☐ wanneer er politiek-bestuurlijk behoefte aan is of noodzakelijk wordt gevonden	70,9%
☐ bij capaciteitstekort	49,4%
☐ (vrijwel) nooit	1,9%

26 Zijn er richtlijnen of een protocol voor het inschakelen van externe juridische deskundigheid? (N: 158)

☐ ja, zowel over de situaties waarin dit gebeurt als over de dan te volgen interne procedure (bv enkel na overleg met de leidinggevende of de juridisch controller)	17,1%
☐ ja, over de situaties waarin dit gebeurt	3,2%
☐ ja, over de dan te volgen interne procedure	19%
☐ nee	60,8%

27 Heeft uw gemeente een vaste advocaat/juridisch adviseur? (N:157)

- | | |
|-----------------------------------|-------|
| ☐ ja | 65,5% |
| ☐ nee | 30,6% |
| ☐ onbekend | 3,8% |

Bij 'ja' kunt u doorgaan naar vraag 28. Bij 'nee' en 'onbekend' kunt u doorgaan naar vraag 29.

28 Is de relatie met de vaste adviseur op een overeenkomst gebaseerd?
(N: 109)

- | | |
|-----------------------------------|-------|
| ☐ ja | 36,7% |
| ☐ nee | 56% |
| ☐ onbekend | 7,3% |

29 Is sprake van een vast budget voor inschakeling van externe juridische deskundigheid? (N: 164)

- | | |
|-----------------------------------|-------|
| ☐ ja | 46,3% |
| ☐ nee | 46,3% |
| ☐ onbekend | 7,3% |

30 Welk bedrag is in 2008 besteed aan inschakeling van externe juridische deskundigheid? (N: 162)

- | | |
|---|-------|
| ☐ minder dan 10.000 euro | 12,3% |
| ☐ 10.000 – 25.000 euro | 22,8% |
| ☐ 25.000 – 50.000 euro | 17,3% |
| ☐ 50.000 – 100.000 euro | 11,7% |
| ☐ 100.000 – 250.000 euro | 9,9% |
| ☐ 250.000 – 500.000 euro | 3,1% |
| ☐ 500.000 – 1.000.000 euro | 0,6% |
| ☐ meer dan 1.000.000 euro | 1,2% |
| ☐ onbekend | 21% |

III STAND VAN ZAKEN JURIDISCHE KWALITEITSZORG

III.1 Algemeen

- 31** Hoe wordt de juridische kwaliteit van de diensten/producten bewaakt?
(N: 160, 294 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|--|-------|
| ☐ bij uitvoering van de juridisch adviestaak wordt hieraan aandacht besteed | 74,4% |
| ☐ door monitoren van de bezwaren, klachten en gerechtelijke procedures | 65% |
| ☐ door tevredenheidsonderzoek | 10,6% |
| ☐ anders: | 19,4% |
| ☐ deze taak is niet belegd | 14,4% |

- 32** Is er op het gebied van juridische kwaliteitszorg een audit- of controlplan vastgesteld? (N: 162)

Onder een audit- of controlplan verstaan wij een plan waarin is aangegeven welke acties op het gebied van beheersing van en toezicht op de juridische kwaliteitszorg periodiek worden uitgevoerd.

- | | |
|------------------------------|-------|
| ☐ ja | 28,4% |
| ☐ nee | 71,6% |

- 33** Zijn kaders, richtlijnen en modellen opgesteld waarin aandacht wordt besteed aan juridische aspecten? (N: 162, 236 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ ja, op het gebied van publiekrechtelijk handelen | 58,6% |
| ☐ ja, op het gebied van privaatrechtelijk handelen | 32,1% |
| ☐ ja, op het gebied van feitelijk handelen | 13,6% |
| ☐ nee | 41,4% |

- 34** Worden deze kaders, richtlijnen en modellen regelmatig geactualiseerd? (N: 161)

- | | |
|--|-------|
| ☐ ja, hiervoor is iemand aangewezen | 13,7% |
| ☐ ja, op ad hoc-basis | 39,8% |
| ☐ nee | 37,9% |
| ☐ onbekend | 8,7% |

III.2 Juridisch controller of juridisch kwaliteitsfunctionaris

35 Is de juridische controlfunctie/kwaliteitsfunctie in uw organisatie belegd? (N: 162)

- | | |
|--|-------|
| ☐ ja, de functie van juridisch controller of juridisch kwaliteitsfunctionaris is belegd | 43,8% |
| ☐ ja, er is geen specifieke functie belegd, maar de taken zijn opgenomen in de functieomschrijving van (de) juridisch medewerker(s) | 37,7% |
| ☐ ja, de functie is op een andere manier belegd, namelijk: ... | 3,1% |
| ☐ nee, deze functie is niet belegd | 14,8% |
| ☐ weet niet | 0,6% |

Als de functie van juridisch controller of juridisch kwaliteitsfunctionaris is belegd, kunt u doorgaan naar de volgende vraag (36). Als dit niet het geval is of als het u onbekend is, kunt u doorgaan naar vraag 45.

71

36 Waar is de juridisch controller of juridisch kwaliteitsfunctionaris gepositioneerd? (N: 140)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ op centraal niveau | 82,9% |
| ☐ op decentraal niveau | 22,9% |

37 Wanneer is de juridisch controller of juridisch kwaliteitsfunctionaris aangesteld? (N: 137)

Als er meerdere controllers zijn aangesteld, graag aangeven wanneer voor het eerst een controller is aangesteld.

- | | |
|---|-------|
| ☐ meer dan 10 jaar geleden | 10,9% |
| ☐ 8-10 jaar geleden | 12,4% |
| ☐ 6-8 jaar geleden | 10,2% |
| ☐ 4-6 jaar geleden | 19% |
| ☐ 2-4 jaar geleden | 21,9% |
| ☐ 0-2 jaar geleden | 25,5% |

38 Heeft de juridisch controller of juridisch kwaliteitsfunctionaris een rol in het besluitvormingsproces? (N: 135, 152 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|--|-------|
| ☐ ja, alle voorstellen die niet in mandaat worden genomen worden aan de controller voorgelegd | 14,8% |
| ☐ ja, voorstellen die een bepaald budget te boven gaan worden aan de controller voorgelegd | 4,4% |
| ☐ ja, voorstellen over politiek-bestuurlijke gevoelige dossiers worden aan de controller voorgelegd | 23% |
| ☐ ja, anders namelijk: ... | 26,7% |
| ☐ nee | 42,2% |
| ☐ onbekend | 1,5% |

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

72

39 In mijn organisatie is het management van mening dat de juridisch controller een goede bijdrage levert aan het primaire proces. (N: 132)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 0% |
| ☐ oneens | 6,8% |
| ☐ neutraal | 47% |
| ☐ eens | 40,9% |
| ☐ volstrekt mee eens | 5,3% |

40 In mijn organisatie is het bestuur van mening dat de juridisch controller een goede bijdrage levert aan het primaire proces. (N: 132)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 0,8% |
| ☐ oneens | 6,1% |
| ☐ neutraal | 43,2% |
| ☐ eens | 47% |
| ☐ volstrekt mee eens | 3% |

41 Ik vind dat de juridisch controller een goede bijdrage levert aan het primaire proces. (N: 131)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 0% |
| ☐ oneens | 2,3% |
| ☐ neutraal | 27,5% |
| ☐ eens | 59,5% |
| ☐ volstrekt mee eens | 10,7% |

42 De beste jurist is ook een goede juridisch controller. (N: 131)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 8,4% |
| ☐ oneens | 47,3% |
| ☐ neutraal | 31,3% |
| ☐ eens | 11,5% |
| ☐ volstrekt mee eens | 1,5% |

43 Adviesvaardigheden en overredingskracht zijn voor de juridisch controller belangrijker dan het hebben van juridische kennis. (N: 132)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 6,1% |
| ☐ oneens | 31,1% |
| ☐ neutraal | 28,8% |
| ☐ eens | 30,3% |
| ☐ volstrekt mee eens | 3,8% |

44 De juridische controlfunctie is over tien jaar overbodig. (N: 131)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 18,3% |
| ☐ oneens | 61,1% |
| ☐ neutraal | 17,6% |
| ☐ eens | 1,5% |
| ☐ volstrekt mee eens | 1,5% |

45 Zijn de control- en adviestaak organisatorisch en/of functioneel van elkaar gescheiden? (N: 153)

- | | |
|--|-------|
| ☐ de control- en adviesfunctie zijn bij verschillende afdelingen ondergebracht en er zijn geen 'lijntjes' tussen deze afdelingen | 8,5% |
| ☐ de control- en adviesfunctie zijn bij verschillende afdelingen ondergebracht maar er zijn wel 'lijntjes' tussen deze afdelingen | 19% |
| ☐ de control- en adviesfunctie zijn bij verschillende medewerkers van dezelfde afdeling ondergebracht | 18,3% |
| ☐ één medewerker is zowel belast met de control- als de adviesfunctie | 41,2% |
| ☐ weet niet | 13,1% |

46 Bestaat er binnen uw organisatie een beeld van het aantal uren dat gemiddeld per week wordt besteed aan de juridische controltaak? (N: 154)

- | | |
|--|-------|
| ☐ ja, deze uren worden geregistreerd | 24,7% |
| ☐ ja, de uren worden niet geregistreerd, maar ik heb daarvan wel een indruk | 22,1% |
| ☐ nee | 47,4% |
| ☐ weet niet | 5,8% |

Bij 'ja' kunt u doorgaan naar de volgende vraag (47). Bij 'nee' en 'weet niet' kunt u doorgaan naar vraag 48.

47 Hoeveel uren worden gemiddeld per week besteed aan de juridische controltaak? (N: 72)

- | | |
|---|-------|
| ☐ minder dan 8 uren per week | 38,9% |
| ☐ 8-16 uren per week | 34,7% |
| ☐ 16-32 uren per week | 19,4% |
| ☐ meer dan 32 uren per week | 6,9% |

III.3 Juridische doorlichting

48 Is er de afgelopen tien jaar een juridische doorlichting uitgevoerd? (N: 154, 160 antwoorden)

Met een juridische doorlichting bedoelen wij een audit, quick scan etc met het oog op het in kaart brengen en verbeteren van de juridische kwaliteit.

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ ja, organisatiebreed | 44,4% |
| ☐ ja, in een deel van de organisatie | 12,5% |
| ☐ ja, in de vorm van een visitatie door collega's van elders | 0% |
| ☐ ja, anders, namelijk: ... | 7,5% |
| ☐ nee | 35,6% |

Bij 'ja' kunt u doorgaan naar de volgende vraag (49). Bij 'nee' kunt u doorgaan naar vraag 52.

49 Wanneer is de laatste doorlichting uitgevoerd? (N: 96)

- | | |
|---|-------|
| ☐ 0-2 jaar geleden | 43,8% |
| ☐ 2-4 jaar geleden | 27,1% |
| ☐ 4-6 jaar geleden | 18,8% |
| ☐ 6-8 jaar geleden | 6,3% |
| ☐ 8-10 jaar geleden | 4,2% |
| ☐ meer dan 10 jaar geleden | 0% |

50 Zijn de uitkomsten van de doorlichting vastgelegd in een verbeter-/ kwaliteitsplan waarin de verbeteringen zijn uitgezet naar tijd en verantwoordelijke afdeling/functionaris? (N: 96)

- | | |
|------------------------------|-------|
| ☐ ja | 79,2% |
| ☐ nee | 20,8% |

51 Is sprake van een cyclisch systeem van juridische kwaliteitszorg? (N: 96)

- | | |
|--|-------|
| ☐ ja, de verbeter-/kwaliteitsplannen zijn gekoppeld aan de planning- en controlcyclus | 22,9% |
| ☐ ja, anders | 15,6% |
| ☐ nee | 61,5% |

III.4 Juridisch vakoverleg**52** Is een juridisch vakoverleg ingesteld? (N: 153)

Met een juridisch vakoverleg wordt bedoeld een informatief en/of afstemmingsoverleg tussen juridisch medewerkers van de verschillende diensten/afdelingen,

- | | |
|------------------------------|-------|
| ☐ ja | 52,9% |
| ☐ nee | 47,1% |

Bij 'ja' kunt u doorgaan naar de volgende vraag (53). Bij 'nee' kunt u doorgaan naar vraag 59.

53 Sinds wanneer functioneert dit juridisch vakoverleg? (N: 81)

- | | |
|---|-------|
| ☐ 0-2 jaar geleden | 37% |
| ☐ 2-4 jaar geleden | 19,8% |
| ☐ 4-6 jaar geleden | 19,8% |
| ☐ 6-8 jaar geleden | 8,6% |
| ☐ 8-10 jaar geleden | 9,9% |
| ☐ meer dan 10 jaar geleden | 4,9% |

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

54 Het juridisch vakoverleg is van waarde omdat op juridisch gebied aan uitwisseling wordt gedaan (N: 80)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 1,3% |
| ☐ oneens | 1,3% |
| ☐ neutraal | 3,8% |
| ☐ eens | 76,3% |
| ☐ volstrekt mee eens | 17,5% |

55 Juridische control is één van de vaste agendapunten voor het juridisch vakoverleg. (N: 78)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 0% |
| ☐ oneens | 24,4% |
| ☐ neutraal | 29,5% |
| ☐ eens | 39,7% |
| ☐ volstrekt mee eens | 6,4% |

56 Sommige collegae komen enkel op het juridisch vakoverleg om informatie te 'halen'. (N: 77)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 1,3% |
| ☐ oneens | 22,1% |
| ☐ neutraal | 31,2% |
| ☐ eens | 40,3% |
| ☐ volstrekt mee eens | 5,2% |

57 Bij het juridisch vakoverleg worden geen knopen doorgehakt. (N: 77)

☐ volstrekt oneens	0%
☐ oneens	29,9%
☐ neutraal	29,9%
☐ eens	40,3%
☐ volstrekt mee eens	0%

58 Het juridisch vakoverleg functioneert niet goed omdat het geen status heeft binnen de organisatie (N: 76)

☐ volstrekt oneens	2,6%
☐ oneens	50%
☐ neutraal	38,2%
☐ eens	9,2%
☐ volstrekt mee eens	0%

77

III.5 Juridische kwaliteit

59 Als u uw organisatie een rapportcijfer zou geven voor de juridische kwaliteit, welk cijfer zou u dan geven? (N: 149)

☐ 4	2%
☐ 5	12,1%
☐ 6	30,9%
☐ 7	49,7%
☐ 8	5,4%

Gemiddelde: 6,4.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

60 De invoering van juridische kwaliteitszorg heeft geleid tot een verbetering van de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten. (N: 149)

☐ volstrekt oneens	0,7%
☐ oneens	6%
☐ neutraal	30,2%
☐ eens	59,7%
☐ volstrekt mee eens	3,4%

61 De invoering van juridische kwaliteitszorg heeft geleid tot een hoger risicobewustzijn van de medewerkers. (N: 148)

☐ volstrekt oneens	0,7%
☐ oneens	8,1%
☐ neutraal	34,5%
☐ eens	54,1%
☐ volstrekt mee eens	2,7%

62 De invoering van juridische kwaliteitszorg heeft geleid tot een hoger risicobewustzijn van het management. (N: 148)

☐ volstrekt oneens	0,7%
☐ oneens	9,5%
☐ neutraal	33,8%
☐ eens	53,4%
☐ volstrekt mee eens	2,7%

63 De invoering van juridische kwaliteitszorg heeft geleid tot een hoger risicobewustzijn van het bestuur. (N: 152)

☐ volstrekt oneens	1,3%
☐ oneens	10,5%
☐ neutraal	42,8%
☐ eens	43,4%
☐ volstrekt mee eens	2%

IV TOEKOMST JURIDISCHE KWALITEITSZORG

64 Zijn er naar uw mening onderwerpen/thema's die de komende jaren extra aandacht zullen vragen? (N: 152, 944 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

☐ Europees recht	69,7%
☐ Deregulering	47,7%
☐ (pre-)mediation	60,5%
☐ Verbetering van juridische dienstverlening (o.a. snelheid)	69,7%
☐ Openbaarheid van bestuur	29,6%
☐ Aanbestedingsrecht	51,3%
☐ Privaatrecht algemeen	33,6%
☐ Handhavingsrecht	42,1%
☐ Gemeentelijke samenwerking/herindeling	35,5%
☐ Overheidsaansprakelijkheid	32,9%
☐ Dienstverlening en ICT	40,1%
☐ Integriteit	18,4%
☐ Omgevingsvergunning	65,8%
☐ Gegevensuitwisseling tussen de gemeente en andere instanties	21,7%
☐ Anders:	2%
☐ Nee	0,7%

79

65 Welke vaardigheden zullen naar uw mening in de toekomst meer dan nu van belang zijn op het gebied van juridische kwaliteitszorg? (N: 152, 434 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

☐ adviesvaardigheden	65,8%
☐ pleitvaardigheden	6,6%
☐ mondelinge communicatievaardigheden richting het bestuur	42,1%
☐ mondelinge communicatievaardigheden richting de burger	48,7%
☐ mediation/bemiddelingsvaardigheden	68,4%
☐ schrijfvaardigheid/begrijpelijk schrijven	44,1%
☐ anders:	5,9%
☐ geen	3,9%

66 Zullen zich de komende jaren naar uw mening wijzigingen voordoen op het gebied van juridische kwaliteitszorg? (N: 150, 307 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|--|-------|
| ☐ ja, sterkere aansluiting bij rechtmatigheidstoets door de accountant | 46% |
| ☐ ja, sterkere nadruk op privaatrecht en aanbestedingen | % |
| ☐ ja, positionering van juridisch medewerkers wordt steeds belangrijker | 59,3% |
| ☐ ja, het belang van vaardigheden voor juristen zal sterk toenemen | 51,3% |
| ☐ nee, juridische kwaliteitszorg is wel ongeveer uitontwikkeld | 0% |
| ☐ nee, het gaat er meer om of het management het probleem gaat zien | 8,7% |
| ☐ nee, juridische kwaliteitszorg zal de komende jaren steeds minder relevant worden | 0,7% |
| ☐ anders: | 10,7% |

V VERENIGING JURIDISCHE KWALITEITSZORG

67 Is uw gemeente lid van de VJK? (N: 154)

- | | |
|--|-------|
| ☐ Ja | 52,6% |
| ☐ Niet meer | 1,9% |
| ☐ Nooit geweest | 30,5% |
| ☐ Weet niet | 14,9% |

Bij 'ja' kunt u doorgaan naar vraag 70. Bij 'niet meer' of 'nooit geweest' kunt u doorgaan naar vraag 68. Bij 'weet niet' kunt u doorgaan naar vraag 69.

68 Waarom bent u geen lid (meer)? (N: 51, 53 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|--|-------|
| ☐ Ik wist niet van het bestaan van de VJK af | 27,5% |
| ☐ De lidmaatschapskosten zijn te hoog | 7,8% |
| ☐ Slechte kwaliteit sprekers op de bijeenkomsten | 2% |
| ☐ De onderwerpen die worden besproken op de bijeenkomsten kan ik niet toepassen in mijn dagelijks werk | 5,9% |
| ☐ Er zijn te weinig mogelijkheden voor uitwisseling van kennis/ervaring met collegae van andere gemeenten | 5,9% |
| ☐ Anders, namelijk: ... | 54,9% |

69 Bent u bekend met de activiteiten van de VJK? (N: 139)

- | | |
|------------------------------|-------|
| ☐ Ja | 40,5% |
| ☐ Nee | 59,5% |

NIET-LEDEN ZIJN NU AAN HET EINDE GEKOMEN VAN DEZE VRAGENLIJST. U KUNT BETROKKEN BLIJVEN BIJ DIT ONDERZOEK EN WEL DOOR DEEL TE NEMEN AAN EEN REGIONALE BIJeenKOMST. ZIE HIERVOOR DE INFORMATIE DIE HELEMAAL AAN HET EIND VAN DEZE LIJST IS OPGENOMEN.

70 Wat is de belangrijkste reden dat u lid bent? (N: 81, 150 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

- | | |
|---|-------|
| ☐ Netwerkfunctie: uitwisseling kennis/ervaring met collegae van andere gemeenten | 87,7% |
| ☐ Goede kwaliteit sprekers op de bijeenkomsten | 30,9% |
| ☐ De onderwerpen die worden besproken op de bijeenkomsten kunnen worden toegepast in mijn dagelijks werk | 58% |
| ☐ Anders, namelijk: ... | 8,6% |

81

71 Bezoekt u de voor- en najaarsbijeenkomsten van de VJK? (N: 82)

- | | |
|---------------------------------|-------|
| ☐ Altijd | 15,9% |
| ☐ Vaak | 40,2% |
| ☐ Soms | 25,6% |
| ☐ Zelden | 11% |
| ☐ Nooit | 7,3% |

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

72 De periodieke bijeenkomsten van de VJK zijn nuttig voor mij en mijn organisatie. (N: 82)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 2,4% |
| ☐ oneens | 1,2% |
| ☐ neutraal | 26,8% |
| ☐ eens | 62,2% |
| ☐ volstrekt mee eens | 7,3% |

73 Door de VJK kan ik eenvoudig ervaringen uitwisselen met andere organisaties. (N: 82)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 2,4% |
| ☐ oneens | 4,9% |
| ☐ neutraal | 32,9% |
| ☐ eens | 56,1% |
| ☐ volstrekt mee eens | 3,7% |

74 De VJK draagt bij aan het verhogen van de juridische kwaliteit in mijn organisatie. (N: 82)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 1,2% |
| ☐ oneens | 4,9% |
| ☐ neutraal | 34,1% |
| ☐ eens | 57,3% |
| ☐ volstrekt mee eens | 2,4% |

75 De VJK zou meer aandacht aan het terugdringen van de juridisering van het openbaar bestuur kunnen schenken. (N: 83)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 2,4% |
| ☐ oneens | 13,3% |
| ☐ neutraal | 37,3% |
| ☐ eens | 44,6% |
| ☐ volstrekt mee eens | 2,4% |

76 De onderwerpen op de halfjaarlijkse ledenbijeenkomsten spreken mij niet altijd aan. (N: 82)

- | | |
|---|-------|
| ☐ volstrekt oneens | 2,4% |
| ☐ oneens | 18,3% |
| ☐ neutraal | 42,7% |
| ☐ eens | 34,1% |
| ☐ volstrekt mee eens | 2,4% |

77 De VJK moet meer aandacht besteden aan het ontwikkelen van een netwerkfunctie. (N: 83)

☐ volstrekt oneens	0%
☐ oneens	6%
☐ neutraal	49,4%
☐ eens	41%
☐ volstrekt mee eens	3,6%

78 Hiervoor is ingegaan op de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van juridische kwaliteitszorg. Welke rol ziet u hierbij weggelegd voor de VJK? (N: 82, 218 antwoorden)

Meerdere antwoorden mogelijk

☐ Organiseren themabijeenkomsten	28,4%
☐ Uitgeven publicaties over de betreffende thema's	25,2%
☐ Publiceren 'best practices' van gemeenten	32,1%
☐ Faciliteren bij de organisatie van regionale netwerken	13,3%
☐ Anders, namelijk: ...	0,9%

83

79 Als u de bijeenkomsten van de VJK een rapportcijfer zou geven, welk cijfer kregen zij dan? (N: 82)

☐ 4	1,2%
☐ 5	13,4%
☐ 6	52,4%
☐ 7	29,3%
☐ 8	3,7%

Gemiddelde: 6,21.

80 Als u de publicaties van de VJK een rapportcijfer zou geven, welk cijfer kregen zij dan? (N: 82)

☐ 5	15,9%
☐ 6	50%
☐ 7	34,1%

Gemiddelde: 6,18.

81 Als u de VJK een rapportcijfer zou geven, welk cijfer kreeg zij dan?
(N: 82)

☐ 4	1,2%
☐ 5	17,1%
☐ 6	56,1%
☐ 7	23,2%
☐ 8	2,4%

Gemiddelde: 6,09.

HIERMEE BENT U AAN HET EINDE GEKOMEN VAN DE VRAGENLIJST. U
KUNT BETROKKEN BLIJVEN BIJ DIT ONDERZOEK EN WEL DOOR DEEL TE
NEMEN AAN EEN REGIONALE BIJeenkomst.

BIJLAGE 2

Deelnemers paneldiscussies

Panelbijeenkomst Zuid, 24 november 2009, Eindhoven

H. Jacobs, gemeente Helmond
A. Muller, gemeente Veghel
M. Hulleman, gemeente Uden
M. Schagen van Leeuwen, gemeente Boxtel
S. Laeven, gemeente Brunssum
D. Hendrix, gemeente Eindhoven
T. Beljaars, gemeente Tilburg (VJK)

85

Panelbijeenkomst West, 1 december 2009, Utrecht

E. Broere, gemeente Velsen
P. Hugense, gemeentelijke samenwerking 'De Waard'
I. van der Meer, gemeente Houten
J. Schrieken, stadsdeel Bos en Lommer, gemeente Amsterdam
N. Rood, gemeente Hoorn
J. Olivier, gemeente Leiden (VJK)

Panelbijeenkomst Oost, 2 december 2009, Apeldoorn

M. Wasser, gemeente Overbetuwe
I. Stoelhorst, gemeente Zutphen
A. Erinkveld, gemeente Westervoort
S. van Hezewijk, gemeente Zevenaar
C. Kaastra, gemeente Arnhem
G. Limpers, gemeente Bronckhorst
A. van Hennik, gemeente Deventer
K. Weerts, gemeente Epe
R. Lotte, gemeente Ede,
R. Westerhof, gemeente Apeldoorn (VJK)

Panelbijeenkomst Noord, 3 december 2009, Assen

M. Stavast, gemeente Haren

F. van der Meulen, gemeente Hoogeveen

J. Berkeveld, interimjurist gemeente Ameland

S. van Walsum, gemeente Kampen

A. Spijk, gemeente Winschoten

A. Veenstra, gemeente Hoogezand-Sappemeer

J. Lanenga, gemeente Groningen (VJK)

BIJLAGE 3

Deelnemers paneldiscussies

29 januari 2010, Utrecht

Luc Nuijts, juridisch adviseur Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

Niek Meijer, burgemeester Zandvoort

Bert Westerink, wethouder Woerden

Elly Poldervaart, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Jan Lanenga, Vereniging Juridische Kwaliteitszorg

Tjen Beljaars, Vereniging Juridische Kwaliteitszorg

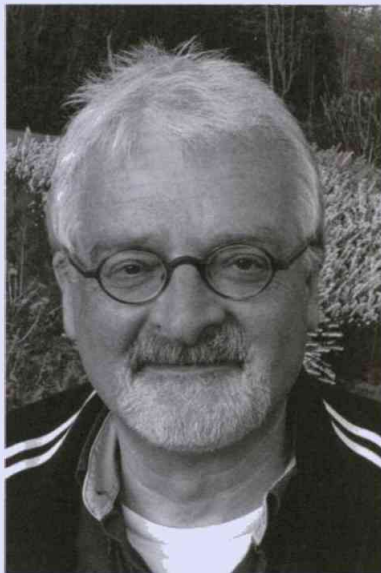
CURRICULUM VITAE

MR. PETER SCHRUIVERS

Mr. Peter Schrijvers (1946) werkt als zelfstandig juridisch adviseur en onderzoeker voor met name overheids- en not for profit organisaties. Zijn expertise is gelegen op de gebieden van het bestuursrecht, decentralisatierecht, samenwerkingsvormen (publiek, publiek –privaat), Europese aanbestedingsrecht en juridische kwaliteitszorg.

Hij heeft ook een ruime ervaring als docent op deze gebieden.

Hij heeft gewerkt bij Deloitte Juridisch Adviseurs (partner/vennoot), de Raad van State (directeur bestuursrechtspraak) en de bestuursacademie (directeur).

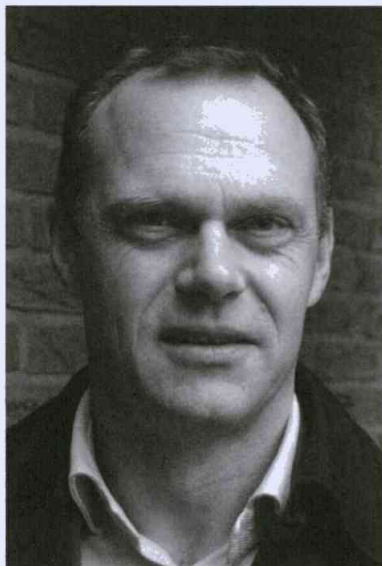


Peter Schrijvers is tevens rechter-plaatsvervanger (sector bestuursrecht) en voorzitter van de Rekenkamercommissie van de gemeente Roermond.

CURRICULUM VITAE

DR. HEINRICH WINTER

Dr. Heinrich Winter (1962) studeerde juridische bestuurswetenschappen en sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is directeur van Pro Facto en daarnaast parttime universitair hoofddocent bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij heeft verschillende publicaties over juridische kwaliteitszorg op zijn naam staan, waaronder *Kwaliteitszorg in de rechtspraak* (Noordhoff Uitgevers, 2009).



CURRICULUM VITAE

MR. NICOLETTE WOESTENBURG

Mr. Nicolette Woestenburg (1985) is als junior onderzoeker werkzaam voor Pro Facto. Ze studeerde Recht en Bestuur en de Onderzoeksmaster aan de Rijksuniversiteit Groningen.

