



PLATFORM JURIDISCHE FUNCTIE

Samenwerken levert op

JURIDISCHE FUNCTIE GEMEENTE ENSCHEDE

Zowel een sterke juridische functie als bemensing met goede gemeentjuristen is randvoorwaardelijk voor de rechtsstatelijkheid van ons handelen, van Goed bestuur en daarmee goede besluitvorming.

M. Hertzdahl

CS

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Platform juridische functie	2
3. Activiteiten Platform februari 2019-medio 2020	2
I Strategisch personeelsmanagement (SPM).....	3
II Opleidingsstrategie in lerende organisatie	3
III Inhuur.....	4
IV Eigenaarschap juridische kwaliteitszorg	4
4. Samenwerking VJK, VNG, regionaal en kennisinstellingen	6
5. Vooruitblik; wat heeft het Platform nodig?	6
Bijlage; de juridische functie in Enschede nader bekeken	6

1. Inleiding

De toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, stikstof waarschuwingen in de provinciale doofpot, staatssteunrisico's die onvoldoende worden gedetecteerd, onvoldoende rechtsbescherming voor inwoners, de ingewikkelde vraagstukken rondom privacy (AVG), de grote uitdagingen bij de decentralisatie van het sociaal domein (bv. Beleid huishoudelijke hulp), de ophef rondom Wifitellingen, de aanpak van frauduleuze zorgaanbieders maar ook de gevolgen van de nieuwe Omgevingswet. De juridische vraagstukken zijn legio in het openbaar bestuur. Zo ook voor de gemeente Enschede. Dat vraagt deskundigheid maar ook passende competenties. Nieuwe competenties ook, die passen bij de digitalisering, informatiesamenleving, opgave gericht werken en de netwerksamenleving. Kortom, goede gemeentjuristen en een sterke juridische functie zijn randvoorwaardelijk voor de rechtsstatelijkheid van ons handelen¹, van goed en efficiënt bestuur! Zeker ook nodig tijdens en de post Coronacrisistijd.

2. Platform juridische functie

Om blijvend te werken aan een sterke juridische functie en daarmee ook bij te dragen aan de strategische opgave Goed bestuur, is begin 2019 het Platform juridische functie opgericht o.l.v. de concerndirecteur bedrijfsvoering. Hierin komen de volgende managers regelmatig bijeen²:

- Clustermanager Omgeving & Recht
- Afdelingsmanager Juridische zaken & Inkoop / clustermanager Advies
- Afdelingsmanager Gebieds- en projectontwikkeling
- Clustermanager Concernstaf

Coördinator is de strategisch juridisch adviseur/juridisch controller van de Concernstaf.

Het Platform heeft als overkoepelende taak om te zorgen voor het creëren en bewaken van de structurele organisatorische randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een optimaal rechtsstatelijk gemeentelijk handelen dat tevens leidt tot goed, effectief en efficiënt bestuur. Dit alles vanuit de juridische invalshoek. Deze algemene taakomschrijving valt uiteen in een vierledige opdracht:

1. Gezamenlijk strategisch juridisch personeelsmanagement en acquisitie talent
2. Gezamenlijke juridische opleidingsstrategie en uitvoering (inkoop trainingen / Enschedese school)
3. Werkafspraken over inhuur externen en externe juridische adviezen
4. Gezamenlijk eigenaarschap jaarplan juridische kwaliteitszorg (JKZ)

Door deze samenwerking maakt het minder uit hoe de juridische organisatie³ is ingericht (centraal of decentraal, het "harkje") maar staat de samenwerking voorop. Het kennen van elkaar, handelen in het belang van het concern en het leren van elkaar.

3. Activiteiten Platform februari 2019-medio 2020

Het Platform is sinds de oprichting begin 2019 zesmaal bijeen gekomen. Begin 2019 is de vierledige opdracht geformuleerd. Deze is breed gecommuniceerd onder de juristen, o.a. tijdens de voorjaarsmeetup in mei 2019.

¹ Zie ook het adviesrapport 'Een sterkere rechtsstaat. *Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*' van de Raad voor het openbaar bestuur d.d. maart 2020

² Indien nodig en gewenst schuift ook management sociaal domein aan.

³ In de bijlage een overzicht van de huidige organisatie

In onderstaande volgt een overzicht van de inspanningen tot dusverre op de 4 opdrachtonderdelen. We sluiten af met een vooruitblik.

I Strategisch personeelsmanagement (SPM)

Op het gebied van SPM is als eerste in **beeld** gebracht hoe de huidige juridische functie eruit ziet; Welke juristen zitten waar. Wat is het opleidingsniveau. Wat zijn de genoten opleidingen sindsdien en wat zijn de ontwikkelwensen? Op deze wijze heeft het Platform integraal inzicht verkregen in de wijze waarop momenteel aan juridische functie in de gemeente Enschede is vorm gegeven. Dit inzicht is gebruikt om voorstellen te ontwikkelen op het terrein van aannamebeleid, coaching in loopbaanontwikkeling, doorontwikkeling organisatie en een meer uniforme wijze van functiedifferentiatie.

Het voorstel **functiedifferentiatie** (juridisch adviseur, medior juridisch adviseur en senior juridisch adviseur) is grotendeels geschreven op basis van de ervaringen bij Omgeving en Recht en GPO en het systeem HR 21. Het voorstel is in het najaar van 2019 vastgesteld door het Platform na afstemming in het Bedrijfsvoeringsoverleg. Met dit besluit is het helder aan welke kennis en competentie eisen een juridisch adviseur, een medior juridisch adviseur en een senior juridisch adviseur moeten voldoen. Het is vervolgens een managementvraagstuk te beoordelen hoeveel FTE van elke functie nodig is. Ook is in dit stuk aanbevolen om meer met **rollen** te werken zodat medewerkers optimaal hun **talenten** kunnen inzetten.

In het kader van SPM wordt door leidinggevende onderzocht hoeveel van de drie niveaus juridische functies nodig is om de hoofddoelstelling binnen de gemeente te kunnen bereiken. Daarop vooruitlopend is door de concerndirecteur bedrijfsvoering gevraagd in verband met de pensionering van twee senior juristen eind 2020 om een functie profiel te schrijven van de senior gemeentjurist (**gemeentjurist van de toekomst**). Ook deze input is opgenomen in het besluit functiedifferentiatie en is momenteel mede basis van de vacature omschrijvingen voor 2 senior vacatures bij de afdeling JZ. Streven is tijdig een warme overdracht te realiseren van kennis en netwerk.

Ook is in 2019 nagedacht over een legal traineeship. Vooralsnog is hier nog niet voor gekozen, eerst moet de basis meer op orde zijn. Het Platform wil liever gericht acquireren voor de vacatures, in onderlinge afstemming. Wel is de behoefte gedeeld om een aansprekend programma aan te kunnen bieden aan jonge talenten; een goed introductieprogramma, interne mobiliteitskansen, coaching, intervisie, opleiding. Het Platform heeft P&O gevraagd een **young professionals programma** op te zetten. Doel is om **jong talent** aan te trekken en vast te houden door een krachtig netwerk te hebben met leuke en nuttige activiteiten. Een soort Twents Jongeren Ambtenarennetwerk / TJA 2.0.

Eind 2019 is de **herinrichting van de afdeling JZ** in gang gezet. Er is een waarnemend hoofd aangesteld met de opdracht de afdeling anders in te richten (domeingericht), gebruik te maken van rollen (secretaris en adviseur etc. meer mixen) en meer strategisch en proactief te adviseren.

Door de samenwerking is ook duidelijker geworden dat er meer behoefte is aan juridische kwaliteitszorg in of ten dienste aan het primair proces sociaal domein. Momenteel wordt een inventarisatie gemaakt door de clustermanager wijkteams en clustermanager Advies welke behoefte bestaat aan juridische advies in het **sociaal domein** en hoe dat in te richten.

Tot slot is een **position paper over mediation** gemaakt door de adviseur van CS. Deze is nog niet behandeld.

II Opleidingsstrategie in lerende organisatie

Naast loopbaanontwikkeling is permanente investering in de eigen persoonlijke en professionele ontwikkeling erg belangrijk voor de medewerker én voor de organisatie. In oktober 2019 heeft het Platform een brainstorm georganiseerd voor juristen uit alle domeinen over de vraag wat zij verwachten van een opleidingsstrategie, hun wensen en aandachtspunten.

Hiermee is het Platform aan de slag gegaan samen met P&O. In het kader van de **lerende organisatie** worden **leerlijnen** ontwikkeld voor 6 rollen (algemeen jurist, privaatrechtjurist, bestemmingsplanjurist, vergunningenjurist, handhavingsjurist, secretaris bezwaar en beroep). Dit gebeurt met de juristen zelf.

We gaan daarbij leerlijnen ontwikkelen voor de basis (je komt net binnen), kern en verdieping. Waarbij het uitgangspunt is learning by doing / on the job. Maar waarbij we gezamenlijk, in afstemming met de Enschedese school, vraaggericht opleidingen kunnen inkopen. We streven naar afronding beschrijving leerlijnen en inkoop opleidingen door de Enschedese school komend najaar. Daarna willen we overgaan tot een systeem van Permanente investering. Een systeem waarbij juristen jaarlijks punten moeten halen om bij te blijven. Hiermee brengen we structureel de kwaliteit van onze gemeentelijke juristen op een hoger niveau. Dit geldt zowel voor de juridische vakkennis, als voor de met de functie en het functieniveau samenhangende competenties. Bij dit laatste kan gedacht worden aan onderhandelings- en mediationvaardigheden, bestuurlijke sensitiviteit, samenwerking met andere disciplines etc.). Dit zal linksom of rechtsom een verplichtend karakter krijgen. Waarbij een juridisch medewerker vanzelfsprekend zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen opleidingstraject en samen met zijn leidinggevende kleuraccenten kan aanbrengen. Aandachtspunt bij het voorgaande is dat de leidinggevende voldoende opleidingsbudget dient te reserveren.

III Inhuur

Medio 2020 wil het Platform een analyse hebben gemaakt van de inhuur externe juridische dienstverlening. Dat geeft **inzicht** in de vraag wat we extern wegzetten en waarom (gebrek aan kennis intern, externe legitimatie). Hoewel het altijd een verantwoordelijkheid van de lijnmanager blijft of en zo ja waar en wat hij/zij extern aan adviesbehoefte wegzet, is enige stroomlijning natuurlijk van belang. Enige binding met externe adviseurs (zonder weer het instituut van de externe stadsadvocaat binnen te willen halen) kan gewenst zijn. Alleen nu zijn die contacten heel lokaal in de organisatie belegd en bestaat de kans dat adviezen dubbel worden uitgevraagd. Daarnaast bestaat de indruk dat de zo externe ingekochte knowhow slechts heel lokaal in de ambtelijke organisatie beklijft. Daar is bv via het platform een hoger rendement uit te halen. Ook de vraag of in plaats van externe advisering elders binnen onze eigen organisatie intern dus een vergelijkbaar resultaat kan worden behaald is een uitdagende. Dat laatste zou **kosten** kunnen **besparen** en extra **aantrekkelijke/uitdagende klussen** voor onze mensen kunnen opleveren. Allemaal mogelijk positieve ontwikkelingen die een verdergaande juridische samenwerking mogelijk maken.

IV Eigenaarschap juridische kwaliteitszorg

Bij juridische kwaliteitszorg (verder JKZ) gaat het om de vraag naar de organisatie van de juridische functie, over de kwaliteit van de governance en het risicomangement. De essentie van juridische kwaliteitszorg is daarmee niet alleen de inhoud, maar ook de organisatorische vormgeving (kennis, bewustzijn, sturing en processen) én de cultuur die ervoor zorgen dat de juiste inhoud wordt geleverd.

Juridische kwaliteitszorg, als invulling van goed bestuur, heeft de volgende **doelen**:

- Legitimering van bestuur naar inwoner;
- Vergroten van betrouwbaarheid van de gemeentelijke overheid;
- Vergroten van houdbaarheid van beleid; maatschappelijk rendement;
- Rechtmatig (feitelijk) handelen van de gemeente;
- Benutten van kansen;
- Het goed inzichtelijk maken van juridische risico's en daarmee een betere besluitvorming mogelijk te maken. Beheersen van risico's en voorkomen van onnodige schade en imagooverlies is het gevolg;
- Verminderen van kosten.

Uitgangspunt is integraal management. De 1^e lijn is zelf verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van voorstellen en besluiten. Daarnaast voelt het Platform zich eigenaar en daarmee verantwoordelijk voor de borging van JKZ in de 1^e lijn en een goede aansluiting door 2^e en 3^e lijn.

Door deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is er ook een vorm van goed juridisch risicomanagement, de zogenaamde 3 lines of defence⁴.

Sinds 2016 analyseren wij de mate van JKZ en proberen wij met acties de doelstellingen te optimaliseren. In 2019 lag de focus op het oprichten van het Platform juridische functie en de vierledige opdracht. Daarnaast is getracht juridisch risicomanagement beter te borgen. Eerste stappen zijn gezet door een juridische agenda toe te voegen aan de risicogesprekken in het kader van P&C. Dit kan worden uitgebreid door een risico agenda te maken ten behoeve van elk (cluster) MT.

Vanaf 2021 moet het college zelf een rechtmatigheidsverklaring afgeven en wordt de rol van de accountant wat beperkter. Hier wordt de rol van juridisch risicomanagement incl. fraude risico analyse meer van belang.

Verder was de inzet om het leereffect van het Rode draad beraad⁵ te vergroten. En om een start te maken met goed contractbeheer (als basis van goed juridisch contractmanagement). Die twee acties worden in 2020 voortgezet. In 2020 richt JKZ zich daarnaast op:

1. Realisatie activiteitenagenda Platform juridische functie incl. strategisch personeelsmanagement, opleidingsplan, aandacht voor uitstroom medewerkers (en kennis) etc.
2. Doorontwikkeling en versterking afdeling JZ (in samenhang met functie / rol juridisch controller) en positionering.
3. Start met een Legal audit via bedrijfsbureaus, in samenwerking met het controllersberaad.
4. Antenne en loket functie staatssteun organiseren en borgen.

En zoals elk jaar organiseert de adviseur van CS een juridisch symposium in het Vestzaktheater voor gemiddeld 50 juristen van de gemeente Enschede en regionale collega's. Voor kennisbevordering maar vooral ook netwerken. Sinds 2016 hebben we behandeld:

- 2016: De dynamiek tussen bestuurlijke wens en recht; hoe zie je je rol als jurist?
- 2017: Bestuursrechtjurist 3.0; legal tech
- 2018: De empathische & responsieve overheid in de netwerksamenleving
- 2019: De waarde van de gemeenteturist; argumentatieleer en een schets van de droomjurist

Deze jaarlijkse bijeenkomst betreft een niet te onderschatten gelegenheid om verrassende juridische aspecten van ons handelen vanuit verschillende invalshoeken toe te lichten, of nu juist de effecten van ons juridisch handelen elders in de organisatie, maatschappij toe te lichten. Daarnaast vinden juristen elkaar nu binnen de organisatie veel sneller en ook regionaal gaat dit proces op gang komen. Een uitermate goede ontwikkeling. Want de juridische vraag is soms al bij een ander beantwoord, danwel kan sneller met meerdere juristen tegelijkertijd worden besproken of in het uiterste geval kan gezamenlijk een juridisch extern advies worden ingewonnen.

⁴ Het 3-lines of defence model is een veel beschreven methode om aan de buitenwereld te laten zien dat de organisatie in control is en dat de belangrijkste risico's goed beheerst worden.

⁵ Het beraad van toezichthoudende organen zoals de rekenkamer voorzitter, de vz. Bezwaarschriftencie, de Klachtencommissaris en de functionaris gegevensbescherming. De burgemeester heeft dit beraad in 2018 opgericht in het kader van Goed bestuur, ter reflectie op het (rechtsstatelijk) handelen van de gemeente.

4. Samenwerking VJK, VNG, regionaal en kennisinstellingen

Tot slot is het Platform actief in landelijke netwerken. Vanuit CS is de strategisch adviseur bestuurslid van de Vereniging juridische kwaliteitszorg (VJK); de beroepsvereniging voor juristen in het decentraal openbaar bestuur. Ook is zij lid van de landelijke werkgroep professionalisering gemeentebestuur. Dat is een werkgroep ontstaan uit een intentieverklaring van maart 2019 waarbij men samenwerkt aan:

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

De strategisch adviseur heeft begin 2020 ook weer het Twentse netwerk van gemeentebestuurders bijeen geroepen om meer kennis te delen en samen te werken. Afsgesproken is dat twee maal per jaar bijeen wordt gekomen over thema's als Wob, Gemeentewet, gemeenschappelijke regelingen etc.

Tot slot zijn de banden met Saxion, HBO rechten aangehaald. Er wordt een kennismiddag georganiseerd voor 2^e jaars HBO rechtenstudenten, opdrachten gegeven voor het LAB en jaarlijks een standaard aanbod van stageplaatsen gedeeld. Streven is om daartoe een convenant af te sluiten en hiervoor aandacht te genereren. Dat laatste draagt weer bij aan een positief imago van de gemeente en aan onze opgave talent aantrekken.

5. Vooruitblik; wat heeft het Platform nodig?

Om blijvend te kunnen samenwerken aan een sterke juridische functie heeft het Platform een aantal zaken nodig:

- Bestuurlijk **commitment** op het belang van een sterke juridische functie: bestuurlijk opdrachtgeverschap goed bestuur
- **Opdrachtgeverschap** vanuit de concerndirectie **Goed bestuur** en JKZ: voorstel Kees Meijer
- Draagvlak onder de gemeentebestuurders: door communicatie en **betrokkenheid**
- Samenwerking onderling: **cultuur** van over de afdelingsmuren heen samenwerken aan opgaven, projecten en vraagstukken zonder gehinderd te worden door verschil **financiering** (leges, project en algemeen).

Bijlage; de juridische functie in Enschede nader bekeken

Onder de juridische functie wordt verstaan: het verdelen van juridische activiteiten en verantwoordelijkheden binnen de organisatie ter waarborging van de juridische kwaliteit, de risicobeheersing, het beheer en de verbetertrajecten van gemeentelijke producten en diensten. Een adequaat ingerichte juridische functie is een essentiële voorwaarde voor juridische kwaliteit, een integrale besluitvorming en kwaliteit van dienstverlening. Het draagt bij aan goed bestuur en slim (risicomangement). Als we het hebben over de juridische functie binnen de organisatie, dan kunnen we de volgende functies onderscheiden:

Lijnorganisatie (eerste lijn)

Op afdelingsniveau beschikken medewerkers over juridische kennis en vaardigheden, benodigd om taken en werkzaamheden binnen het eigen beleidsveld uit te voeren. Medewerkers in de lijn verrichten dus juridische werkzaamheden, zodanig dat de juridische kwaliteit van het dagelijks werk is gewaarborgd. Naarmate een proces meer juridisch van aard is, worden de posities ingevuld door juristen in de eerste lijn.

Juridische Zaken & Inkoop (tweede lijn)

In de tweede lijn worden juridische activiteiten verricht die een organisatiebreed adviserend, coördinerend en faciliterend karakter hebben. Het gaat om afdelingsoverstijgende en complexe juridische kwesties, de implementatie van wet- en regelgeving ook 1^e lijn, het ontwerpen van regelgeving samen met de beleidsafdeling idem dito, samen met CS maken van beleid en instructies met een concernkarakter, het behandelen van bezwaar, beroep en schadeclaims, begeleiding bij inkoop/aanbesteding van leveringen en diensten en de coördinatie van de inhuur van externe juridische bijstand. Ook de inzet van onze eigen stadsadvocaat behoort tot de tweede lijn.

Juridische controlfunctie (derde lijn)

Juridische controlfunctie betreft de functie die het management en bestuur ondersteunt in het waarborgen van de juridische kwaliteit, de procesverbetering en (het rapporteren over) de beheersing van juridische risico's in de organisatie.

De juridisch controller is verantwoordelijk voor de juridische kaderstelling waardoor rechtmatig handelen mogelijk is. Ook bewaakt de juridisch controller de juridische kwaliteit en de juridische risico's op systeemniveau. De juridisch controller houdt zich niet bezig met casuïstiek.

In Enschede is deze functie belegd als een rol binnen de functie van strategisch adviseur. Deze adviseur adviseert ook over Gemeentewet, deelnemingen en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Externe deskundigheid (derde lijn)

De derde lijn betreft ook de inschakeling van externe juridische bijstand, bijvoorbeeld in de vorm van advocaat staatsteunrecht of een andersoortige juridisch dienstverlener. Op externe dienstverlening wordt een beroep gedaan als binnenshuis capaciteit te kort schiet, specifieke juridische expertise ontbreekt of de inschakeling van een advocaat in een procedure wettelijk verplicht is.

Feitelijke situatie juridische organisatie Enschede d.d. begin 2020

Op basis van een nulmeting medio 2019 is gebleken dat verspreid in de gemeentelijke organisatie circa 55 juristen (HBO/WO medewerkers die meer dan 80% juridisch werk verrichten) werken.

Er is grofweg sprake van decentrale juristen, werkzaam in de primaire processen (1e lijn). Van een centrale juridische afdeling voor de meer afdelingsoverstijgende onderwerpen (2^e lijn) en van een beperkte invulling bestuurlijk-juridisch en controlfunctie (3^e lijn) bij de Concernstaf. In onderstaande de uitwerking.

- Bij de concernstaf is de juridische controlfunctie belegd in de vorm van een rol bij de strategisch adviseur. Er zijn geen decentrale juridisch controllers werkzaam. (*1 medewerker, ca. 0,3 FTE juridisch control taken*). Deze medewerker vervult ook bestuurlijk-juridische adviestaken (0,3 FTE). Daarnaast werkt er nog een bestuurlijk-juridisch adviseur (0,2 FTE). Bij het team Veiligheid werken 3 juristen (*2,5 FTE*).
- In het cluster Advies functioneert de afdeling Juridische Zaken en Inkoop. De afdeling Juridische Zaken heeft juridisch medewerkers op het gebied van rechtsbescherming, inkoop/aanbesteding, aansprakelijkstellingen en advisering (bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk en arbeidsrechtelijk). (*circa 28 juridisch adviseurs/juristen, waarvan 6 senior en 1 stadsadvocaat*)
- In de vakafdelingen werken op onderdelen juridisch medewerkers rondom het vakgebied van het betreffende organisatieonderdeel. In het cluster Omgeving & Recht gaat het om juridisch medewerkers c.q. juristen bij de afdelingen Vergunnen, afdeling Handhaving, afdeling Bestemmen en afdeling Staf. (*circa 20 medewerkers waarvan 5 inhuur en 1 senior waarbij de laatste geen structurele financiering heeft*). Gebieds- en projectontwikkeling heeft 4 vastgoedjuristen (2 senior). In het sociaal domein werken geen juristen in het primaire proces. Wel functioneert een aantal beleidsmedewerkers met een juridische achtergrond en kwaliteitsmedewerkers in de bedrijfsbureaus. En wordt tweedelijns juridisch advies ingewonnen.