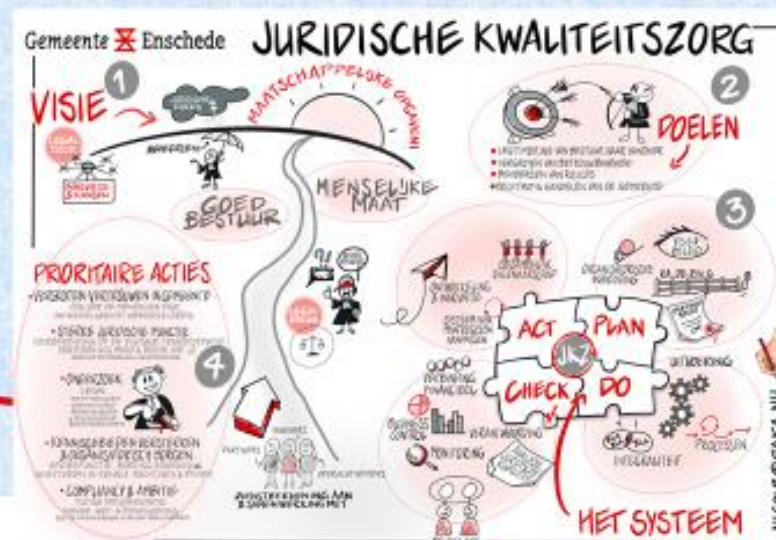


# GEMEENTE ENSCHEDÉ

## JURIDISCHE KWALITEITSZORG GEMEENTE ENSCHEDÉ

### ANALYSE 2021 EN ACTIES 2022

CONCERNSTAF



## Inhoud

De juridische kwaliteitszorg van de gemeente Enschede .....	3
Aanleiding .....	3
Samenvatting .....	3
Trends & ontwikkelingen .....	3
Prioriteiten 2022 .....	3
Analyse langs 4 kwaliteitspijlers/ permanente monitoring .....	4
1. De juridische organisatie in beeld .....	4
2. Doelstellingen & werkwijze juridisch control .....	4
3a. Publiekrechtelijke kwaliteit .....	9
3b. Privaatrechtelijke besluiten en handelingen .....	14
Bijlage 1 Jaarplan Platform juridische functie .....	16

## De juridische kwaliteitszorg van de gemeente Enschede

### Aanleiding

De juridische kwaliteit van overheidshandelen is mede bepalend voor de **betrouwbaarheid** en **rechtsstatelijkheid** van de overheid tegenover onze inwoners. Juridische kwaliteit is onderdeel van het werk van eenieder.

Bij juridische kwaliteitszorg (verder JKZ) gaat het daarbij om de vraag naar de organisatie van de juridische functie, over de kwaliteit van de governance en het risicomangement. De essentie van juridische kwaliteitszorg is daarmee niet alleen de inhoud, maar ook de organisatorische vormgeving (kennis, bewustzijn, sturing en processen) én de cultuur die ervoor zorgen dat de juiste inhoud wordt geleverd. Ook in het licht van wat samenlevingsgericht en opgave gericht werken van de gemeentjurist van vandaag en morgen vraagt.

### Samenvatting

De aandacht voor juridische kwaliteit binnen de gemeente Enschede is de afgelopen jaren gegroeid. Dat blijkt uit het aannemen van een adviseur/juridisch controller bij de concernstaf, het ontstaan van het Platform juridische functie sinds 2019, de leerlijnontwikkeling voor juristen in 2020, de opleidingskalender via de Enschedese school, 6 juridische symposia, een sterkere afdeling JZ, hernieuwde contacten met Saxion HBO rechten, aandacht voor kwaliteit binnen de bedrijfsbureau's, het ontstaan van het rode draden beraad en tot slot het aantrekken en vasthouden van juridisch talent dat niet alleen kennis van het recht heeft maar ook steeds meer weet 'te spelen' met het recht waar dat voor onze inwoners van meerwaarde is.

### Trends & ontwikkelingen

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

En in 2021 is duidelijk geworden dat we lessen kunnen leren van de toeslagenaffaire en de raadscommissie menselijke maat: De wetgever, de politiek, de rechtspraak en de uitvoering.

In de beslissingen die de gemeente neemt wordt steeds vaker de waardencontext leidend, staat de inwoner centraal. Dit legt een groeiende verantwoordelijkheid op de schouders van de mensen in de uitvoering. Zij worden geacht de bedoeling achter wetgeving goed te kennen. En om mét aanzien des persoons een beslissing te nemen, zonder daarbij de rechtvaardigheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit het oog te verliezen.

Tot slot is duidelijker geworden dat het privaatrecht en publiekrecht steeds meer invloed op elkaar hebben. Concreet voorbeeld is het recente arrest van de Hoge Raad waarin is bepaald dat de overheid gelijke kansen moet bieden bij uitgifte van grond.

### Prioriteiten 2022

1. **Regelgeving:** Werkafspraken maken tussen vakafdelingen en JZ over advies regelgeving: techniek en **hardheid**.
2. **Contractmanagement:** Meer positionering juridisch adviseurs bij opstellen contracten en beoordelen van bv onderhandeling, finale kwijting etc. Inzicht in waar contracten worden opgesteld en welke risico's er zijn.
3. **Gedrag:** Aan de slag met aanbevelingen commissie bezwaarschriften en rapport Menselijke maat. Inzet op rol- en omgevingsvaardigheden. Met aandacht voor inwerken nieuwe collega's. De afdeling JZ neemt e.e.a. mee in afdelingsplan 2022.
4. **Kennis:** Investeren in expertise over (nieuwe) wetgeving zoals Wet open overheid, AVG (lessen wifi dossier) en de Omgevingswet.
5. **Innovatie:** De jurist benut de kansen van de digitale transformatie (eigen processen, advies over werken met data en legal tech voor

beslissingsondersteuning) en verkleint de risico's (kaders en ethiek).

6. **Risicomanagement:** Inzicht in alle lopende juridische procedures verzamelen.

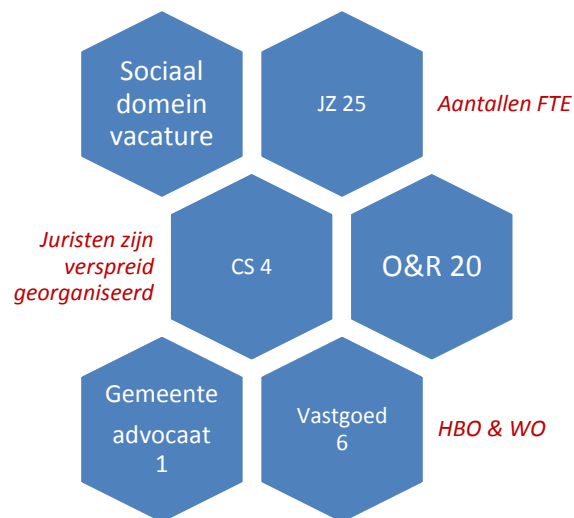
Deze prioriteiten zijn gedetailleerd uit onderstaande analyse.

### Analyse langs 4 kwaliteitspijlers/ permanente monitoring

De analyse beslaat een viertal kwaliteitspijlers;

1. De juridische organisatie
2. Juridisch control & risicomanagement
- 3a. Publiekrechtelijke kwaliteit besluiten
- 3b. Privaatrechtelijke kwaliteit besluiten en overeenkomsten

#### 1. De juridische organisatie in beeld



#### 2. Doelstellingen & werkwijze juridisch control

##### 2.1 Definitie en doelstellingen

Het begrip juridische control roept verschillende beelden op. Je kunt denken aan juridisch risicomanagement, aanschurkend tegen het werk van financial en interne controllers. In deze analyse hanteren we een brede definitie en verstaan wij onder juridisch control het systeem van juridische kwaliteitszorg.

Onder juridische kwaliteit wordt de afspraak verstaan die alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie van Enschede met elkaar hebben gemaakt om er voor te zorgen dat, binnen het bestaande systeem van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, hun processen, producten en diensten voldoen aan en/of tot stand gekomen zijn volgens de gezamenlijk vastgestelde juridisch relevante criteria, die zijn gebaseerd op wet- en regelgeving. Juridische kwaliteitszorg, als invulling van Goed bestuur, heeft de volgende doelen:

- Juridische kwaliteitszorg draagt bij aan onze opgaven;
- Legitimering van bestuur naar inwoner;
- Beheersen van risico's;
- Vergroten van houdbaarheid van beleid en daarop gebaseerde besluiten/ maatschappelijk rendement;
- Rechtmatig (feitelijk) handelen van de gemeente;
- Voorkomen van onnodige schade en imagooverlies;
- Benutten van kansen;
- Vergroten van betrouwbaarheid van de gemeentelijke overheid.

Hieruit blijkt al dat de doelen van juridische kwaliteit verder reiken dan alleen het nemen van rechtmatige besluiten.

Hoe ziet het systeem van juridisch kwaliteitszorg eruit in Enschede? Hieronder een verdieping van de control op voorhand (ex ante) en achteraf (post) binnen de gemeente Enschede. Voorafgegaan door een overzicht van de taken van de centrale juridisch controller bij de concernstaf (rol).

## 2.2 Taken juridisch controller

In Enschede heeft de senior strategisch adviseur bij de Concernstaf de rol van juridisch controller. Onderwerpen waarop de juridische controller zich richt, worden in de regel bepaald aan de hand van actuele risico's of ontwikkelingen op dat moment. Er is daarnaast een aantal onderwerpen die standaard aandacht vanuit een helicopterview vergen en een terugkerend onderwerp zijn van control:

- Het op orde zijn van mandaten en bevoegdhedenregisters, uit te voeren door de afdeling JZ;
- De stand van zaken rondom kwaliteit en werkwijze regelgeving en beleidsregisters;
- De stand van zaken rondom het contractenbeheer en management;
- Het op orde zijn van (digitale) dossiers en dossiervorming, ook met betrekking tot vastleggen en bewaken van afspraken met derden en hoe dit is opgenomen in besluitvormingsprocessen;
- De (tijdige) implementatie van nieuwe wet- en regelgeving;
- Hoeveel er (bij beschrijving van) processen, aandacht is voor een juridische check, wettelijke beslistermijnen, juridische risico's en dergelijke;
- Het op orde zijn van de verzekeringsportefeuille (met zicht op risico's en kansen), te beheren door de afdeling JZ;
- De mate waarin de juridische adviesfunctie (vroegtijdig) wordt betrokken in primaire processen;
- Juridische procedures (bezwaar, beroep, klachten, termijnen en leerpunten);
- Bijdragen aan kaders voor inschakelen van advocaat of externe adviseur;
- Europees recht: zijn besluitvormingsprocessen zodanig ingericht dat vroegtijdig wordt herkend of Europees recht van toepassing is?;

- Opleidingen en kennisniveau, onder meer het borgen van aandacht bij het management voor basale juridische kennis en vaardigheden (leerlijnen);
- Vertaling van rapportages zoals managementletter, rechtmatigheidstoets, de bezwaarschriftencommissie, de klachtencommissaris etc. ten behoeve van JKZ;
- De wekelijkse bestuurlijk-juridische toetsing van college – en raadsvoorstellen.

Bij de doorontwikkeling van de afdeling JZ en CS in 2022 zal worden bezien waar en op welke wijze deze taken toekomstbestendig kunnen worden neergelegd/beschreven en geborgd.

## 2.3 Control vooraf / juridisch risicomanagement

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



De jaarlijkse risicogesprekken in het kader van de begroting en jaarrekening bieden de kans om de financiële risico's te beschouwen en aan te vullen met juridische risico's. Inclusief aandacht voor fraude. De juridisch controller en de arbeidsrechtjurist zijn aangehaakt op dit proces.

Blinde vlek: Organisatiebreed overzicht van alle juridische procedures. Onze Gemeente advocaat houdt de civiele zaken en procesrisico's in beeld. De verbinding met alle procedures moet worden gelegd. Is prioritair actiepunten 2022, o.a. gelet op vraag van de accountant hierover.

#### Advisering

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

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

Deze consultatiepunten zijn nergens vastgelegd maar dienen wel als richtlijn te worden gezien en toegepast door integraal management en juridisch adviseurs. In de praktijk gebeurt dat nog onvoldoende, zo blijkt o.a. uit de toetsing van collegevoorstellen. Aanbeveling aan het management zou zijn deze punten vast te leggen.

#### 2.4 Control achteraf / lerende organisatie

Het sluitstuk van de toets op juridische kwaliteit wordt in belangrijke mate gevonden in de processen van bezwaar en beroep, civielrechtelijke procedures, schadeclaims en de klachtbehandeling. De afhandeling van bezwaar, beroep, claims en klachten fungeren als terugkoppelingsmechanisme voor kwaliteitsmanagement.

Methoden voor het organiseren van een terugkoppelingsmechanisme zijn het opstellen van jaarverslagen, het periodiek analyseren van bezwaar- en beroepsprocedures, civielrechtelijke procedures, de klachtafhandeling en aansprakelijkstellingen per (hoofd)afdeling (de p&c gesprekken). Daarbij zijn indicatoren: (trends in) de aard en hoeveelheid ingediende bezwaren, klachten en claims en daarop volgende beroepen en vervolgpcedures, uitkomsten van gevolgde procedures (gegrondverklaringen of toewijzingen van vorderingen) en betaalde (proces)kosten.

#### *Leereffect uit juridische procedures*

Alle ingediende bezwaar- beroeps- en hoger beroepschriften en civielrechtelijke procedures komen binnen bij de afdeling Juridische zaken. In principe is deze werkwijze erop gericht om zoveel mogelijk geschillen definitief te beslechten. Hierbij wordt door de juristen in eerste instantie gekeken of er, in plaats van het bestreden besluit, een beter besluit mogelijk is. Soms volstaat een heldere uitleg of een nadere toelichting op het besluit of overeenkomst. In onderstaande zoomen we in op de bestuursrechtpraktijk. Maar ook uit de civiele praktijk, waar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden, leren we lessen.

Vaak is het in het kader van de volledige heroverweging van een bestuursrechtelijk primair besluit nodig dat de voorbereiding en de onderbouwing van het besluit opnieuw gebeurt of wordt aangevuld. Als dit bij voorbaat leidt tot tevredenheid van een inwoner of belanghebbende leidt dit soms tot intrekking van het bezwaar. Daar waar het nemen van een nieuw besluit de beste weg is, gebeurt dit in overleg met de vakafdeling. Zo kunnen de leermomenten, voor zover die er zijn, direct

daar worden geplaatst waar de behoefte is. Een van de doelstellingen van de doorontwikkeling is dat nog beter wordt geanticipeerd op rode draden en terugkerende signalen uit bezwaarprocedures. O.a. door de signalen meer te delen met de collega's in de uitvoering. Ook zullen de uitkomsten en signalen uit het jaarverslag van de commissie bezwaarschriften door het jaar heen meer een structureel aandachtspunt worden binnen JZ.

#### *Aandacht vanuit politiek en samenleving in 2021*

2021 is een bijzonder jaar geweest. We startten met de val van het kabinet n.a.v. de toelagenaffaire. Die affaire is zeer betreurenswaardig waarvan veel geleerd kan en moet worden. Ook uit de rapporten Klem tussen balie en beleid, Menselijke maat Enschede en reflecties van de rechtspraak.

Vanuit JKZ hameren we al jaren op de volgende lessen:

- Procedurele rechtvaardigheid: persoonlijk contact en inzet mediationvaardigheden. Ook bij de bezwaarbehandeling.
- Kijken naar de bedoeling van de wet en ruimte in bestuursrecht zien en benutten waar nodig (maatwerk).

#### *Analyse jaarverslag Klachtencommissaris 2020<sup>1</sup>*

De klachtencommissaris vervult een onafhankelijke rol binnen de gemeente. Inwoners uiten hun ongenoegen (door het indienen van een klacht) bij de klachtencommissaris. In 2020 zijn er 493 zaken binnengekomen waarvan 240 klachten (2019 waren dat er 272) bleken te zijn. Het jaarverslag bevat een drietal rode draden, te weten:

1. Zet het burgerperspectief centraal
2. Investeer in een probleemoplossende bezwarenprocedure
3. Blijf investeren in leren van klachten

---

<sup>1</sup> <https://www.enschede.nl/sites/default/files/JAARVERSLAG-2020-KCdefinitief.pdf>

#### *Rapport Ongekend Onrecht Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag d.d. 17 december 2020*

Dit rapport brengt veel lessen. Ook voor Enschede, blijkt uit de raadsbrief d.d. 15 maart 2021. Concreet gaat het dan om:

##### Soepelere handhaving

De Toelagenaffaire heeft laten zien dat strenge handhaving kan leiden tot een te harde 'alles-of-niets-aanpak'.

Wat vinden we van onze handhaving en terugvorderingsaanpak? Is er ruimte voor meer menselijke maat? Juridisch? Politiek-bestuurlijk? Het rapport Menselijke maat<sup>2</sup> geeft aanbevelingen voor de Enschedese praktijk.

##### Meer transparantie

In het rapport staat snoeiharde kritiek op de 'Rutte-doctrine': het beleid om zo min mogelijk informatie over besluitvorming van het kabinet met de buitenwereld te delen. In Enschede werken we al een aantal jaren aan onze transparantie. Alle collegebesluiten worden met achterliggende stukken gepubliceerd. De informatievoorziening tussen college en Raad is continu onderwerp van gesprek in de bestuurlijke driehoek. Met de Wet open overheid, die 1 mei 2022 in werking treedt, gaan we nog meer stappen zetten.

##### Menselijke maat in het bestuursrecht

Het rapport Ongekend Onrecht, en de rapporten die erna kwamen roepen op om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur optimaal te benutten om de mens meer centraal te stellen in het bestuursrecht. Van toernooimodel naar gesprek. Meer toepassing van mediationvaardigheden. Minder angst voor precedentwerking. Er zit immers meer ruimte in de rechtstoepassing dan we denken!

---

<sup>2</sup> [https://www.pro-facto.nl/images/2021/Maatvoering\\_is\\_mensenwerk\\_II\\_-\\_19\\_oktober\\_2021.pdf](https://www.pro-facto.nl/images/2021/Maatvoering_is_mensenwerk_II_-_19_oktober_2021.pdf)

We kunnen leren van het programma Zelfreflectie van de Afdeling: <https://www.raadvanstate.nl/kinderopvangtoeslag/programma-reflectie/> en van de reflectie van de rechtbanken<sup>3</sup>.

En wat betekent dat voor onze (rechtsbeschermings-)praktijk? De commissie Menselijke maat doet een aanbeveling (7) de bezwaarbehandeling te verbreden; van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Daaraan kunnen we ook, gelezen de reflectie van rechters, ook toevoegen het anders inrichten van hoorzittingen.

#### Ambtelijk vakmanschap

De rol van ambtenaren is om te adviseren en handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Dat ze kunnen omgaan met tegenspraak en direct contact met burgers. Dat ze effectief samenwerken over (organisatie)grenzen heen. En dat hen daarbij de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat. Dat betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leidinggevend en de organisatorische randvoorwaarden. Dit vraagt van iedereen een bepaalde mate van realiteitsbesef dat cultuurverandering blijvende aandacht en tijd kost. Waarbij ook aandacht meer mag zijn voor ethiek en het benutten van moreel beraad.

Kortom.. er zijn nog veel lessen te leren. Ook voor Enschede. Een aantal lessen uit het landelijke en de commissie Menselijke komen ook naar voren uit ons rode dradenberaad.

---

<sup>3</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/PublishingImages/WRT%20rapport%20Recht%20vinden%20bij%20de%20rechtbank%20DEF%20051021.pdf>

#### Rode draad beraad

In 2018 is gestart met het rode draad beraad, in het kader van Goed bestuur. Vertegenwoordiging van de commissie bezwaarschriften, de FG, de voorzitter van de rekenkamercommissie en de klachtencommissaris komen informeel bijeen om te delen wat zij tegenkomen om dat vervolgens mee te geven aan het gemeentebestuur. In 2021 zijn de volgende rode draden geconstateerd:

- **De basiskennis van wetgeving (Awb) en procedures kan beter.**
- **Kwaliteit van primaire besluiten.** Uit het jaarverslag van commissie bezwaarschriften 2020 blijkt dat veel besluiten worden hersteld na instellen bezwaar. Wat zegt dat over de kwaliteit van het primaire besluit?
- **Ontwikkelpunt: verbeteren rolvaardigheden en de organisatievaardigheden.** Als (beginnend) ambtenaar is het soms lastig alle basiskennis te hebben en dan ook nog eens daarmee te 'spelen'. Het verschil kennen en voelen tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid. Verder wordt geconstateerd dat er onderling soms niet genoeg weet is waar men terecht kan, hoe de hazen lopen om problemen integraal op te lossen.
- **Zorgvuldige belangenafweging:** medewerkers kunnen meer investeren in feitenonderzoek, naar buiten gaan en bellen.
- **Menselijke maat en persoonlijke contact kost tijd.** Uit het recente CFO rekenkameronderzoek is gebleken dat ambtenaren te druk zijn voor extra contact en onderling contact over menselijke maat.
- **Gebrek aan een duurzame toegankelijke informatiehuishouding** leidt tot moeilijkheden bij context schetsen van bestuurlijke besluiten h, onderzoeken, dossieropbouw en Wob verzoeken tijdig behandelen etc.



### *Toetsing bestuursvoorstellen Concernstaf*

De gemeentesecretaris wordt in de voorbereiding van agendavorming college van B&W bijgestaan door een toetsingscommissie.

Ook de bestuurlijk-juridisch adviseur maakt deel uit van deze toetsingscommissie. De juridische toetsingscriteria zijn:

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

Deze en de algemene toetsingscriteria kwaliteit, integraliteit, de compleetheid van de stukken en de gevolgde procedure worden bekeken aan de hand van de ingevulde paragrafen in het agendaformulier.

### *Paragraaf risico's in college- en raadsvoorstellen*

Opvallend is dat over risico's (inclusief juridische risico's) nog te weinig wordt gemeld in de voorstellen. Dit is en blijft een aandachtspunt voor 2022, in de brede visie op control. Komt bij dat deze toetsing aan het einde van een proces plaatsvindt. Het is nodig dat er in de vakafdelingen juridische toetsingsmomenten worden ingebouwd.

Beoordeeld moet worden hoe deze decentrale juridische control vorm moet krijgen. Denk aan versterking van de bedrijfsbureaus o.i.d.

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

### **3a. Publiekrechtelijke kwaliteit**

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

#### **Mandaat en delegatie**

Per mei 2018 geldt een gewijzigd algemeen Mandaatbesluit volgend het model *Alles gemandateerd, tenzij*.

De afdeling JZ heeft een coördinerende rol, zeker als het gaat om het adviseren over het bijhouden van de onder- mandaten.

Vanuit de afdeling JZ wordt een ondermandatenregister bijgehouden alsook de werkafspraken. In 2022 wordt de Raad een delegatievoorstel voorgelegd ihkv de Omgevingswet.

#### **Beschikkingen en beslistermijnen**

Aanvragen om beschikkingen worden geautomatiseerd geregistreerd in de postregistratie. De administratie omtrent beschikkingen wordt verder ingericht in de processen. Er vindt niet een registratie plaats in een centraal zaakstelsel. Ook de archivering laat achterstanden zien. Via de programma's BRIDGE en implementatie Wet open overheid is hiervoor de komende jaren aandacht. Doel: duurzaam toegankelijk maken van onze informatiehuishouding.

### Deregulering

De gemeente Enschede heeft o.a. de APV in vergaande mate gedereguleerd; daar waar algemene regels een ontheffing – en vergunningstelsel kunnen vervangen, wordt daarvoor gekozen. Binnen het domein Fysiek heeft een integrale evaluatie van de deregulering plaatsgevonden en waar nodig zijn aanpassingen gedaan.

De resultaten van de Deregulering uit het domein Fysiek kunnen praktisch 1 op 1 worden overgenomen in het nieuw vorm te geven Omgevingsplan (onder de Omgevingswet vervangt dit plan alle bestemmingsplannen). Het Omgevingsplan gaat naar het oordeel van de wetgever uit van zo veel mogelijk algemene regels, die in de plaats kunnen treden van een vergunning- of meldplicht.

### *Bekendmaking besluiten*

Het *Digitaal Informatiecentrum* controleert wekelijks de besluitenlijst van het college van B&W. Op die manier controleren zij of er wellicht besluiten bij zitten die op grond van de wet en regelgeving bekend moeten worden gemaakt. Zij zorgen voor de juiste wijze van bekendmaking van verordeningen en beleidsregels, in samenwerking met de steller. Het is de verantwoording van de steller om te zorgen dat zijn/haar stukken tijdig worden aangeleverd om te worden gepubliceerd. (Niet die van het DIC)

De Bekendmakingswet, in werking getreden per 1 juli 2021, is geïmplementeerd. Er wordt gewerkt aan een vast format via smart documents om de stellers te helpen de juiste metadata aan te reiken.

### Kwaliteit regelgeving: techniek & hardheid

Een actiepunten voor 2019 en 2020 was het uniformeren van onze regelgeving en formats. Onze documenten kennen nu nog verscheidenheid daarin. Met het steeds meer (digitaal) ontsluiten van overheidsinformatie dienen wij er zorg voor te dragen dat onze juridische stukken uniformiteit uitstralen. Dat draagt bij aan de betrouwbaarheid. Nog belangrijker is dat onze regelgeving wetstechnisch goed in elkaar steekt. Soms wordt iets ten onrechte een beleidskader genoemd maar is het bijvoorbeeld een beleidsregel of viceversa.

Modellen worden aangeboden. Dit betreft een samenwerking tussen CS en JZ/DIC. Hiertoe zijn de eerste aanzetten gegeven. Corona heeft voor de uitrol voor vertraging gezorgd. Werkafspraken worden gemaakt en modellen worden ontwikkeld in 2022. Ook worden trainingen aangeboden via de Enschedese school is het streven. Hierbij zal ook aandacht zijn voor de aanbevelingen uit het rapport Menselijke maat door te kijken of er voldoende mogelijkheden voor menselijke maat zijn ingebouwd (hardheidsclausules etc.).

### Omgevingswet

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2022 in werking. Er komen meer algemene regels, minder vergunningen. Zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten.

We bereiden ons voor op de digitaliseringsvereisten.

Eind 2020 is het raadsvoorstel Verordening op de fysieke leefomgeving (werknaam) opgeleverd die t.z.t. in het Omgevingsplan kan worden geïncorporeerd.

### Privacy en Beveiliging

De functie van CISO (Chief Information Security Officer) is belegd binnen de CIO-office.

De CISO draagt zorg, op basis van de algemeen aanvaarde BIO (baseline informatiebeveiliging Overheid), voor een samenhangend pakket van maatregelen ter waarborging van de vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van de informatie binnen een organisatie.

Risicoanalyse, oog voor de bedrijfsvoering en in achtneming van de wettelijke voorschriften zijn daarbij sleutelbegrippen. De functie van FG (Functionaris Gegevensbescherming) is sinds 1 december 2021 ondergebracht bij het cluster CS. De gemeente werkt verder aan de verdere implementatie van de AVG, welke per mei 2018 in werking is getreden. Verder heeft de gemeente al sinds 2016 een door de CIO ingestelde gemeentebrede Adviescommissie Privacybescherming en Informatiebeveiliging.

### *AVG stand van zaken d.d. december 2021*

Aan de hand het instrument Borging AVG is getoetst hoever het staat met de borging van de AVG binnen de gemeente.

Veel maatregelen zijn al ingevuld, maar op een aantal punten moeten procedures en processen nog worden vastgesteld. Daarnaast hebben we in 2021 lessen geleerd aan de hand van casuïstiek. Denk aan de wifi case en de opdracht van dagbesteding naar werk.

Per 1 december 2021 is een nieuwe FG aangesteld. Hij zal de opdracht krijgen een jaarplan 2022 te maken.

### **De informatiesamenleving**

De technologische ontwikkelingen en de digitale transformatie hebben, naast aandacht voor privacy en beveiliging, bredere impact op de juridische functie en de juridisch professionals. Begin 2021 is hierover een rapport in opdracht van de VNG verschenen. Dat rapport schetst vier verschillende niveaus waarop technologie wordt ingezet:

1. De externe omgeving  
'Technologie en digitale transformatie in de samenleving'
2. De gemeentelijke organisatie  
'GovTech' en 'smart city technologie'
3. De juridische functie  
'Legal tech'
4. De 'dagelijkse werkplek'  
'OfficeTech'

In 2021 zijn al veel stappen gezet om onze databedrevenheid te verbeteren.

Echter centrale regie mist nog. In 2022 gaan we integraal onze dataBEDrevenheid aanpakken, waarbij we ook kijken naar bestuurlijke vraagstukken en (ethische<sup>4</sup>) dilemma's.

### **Vorbereiding invoering Wet Open Overheid**

De Woo is in 2021 aangenomen en treedt in werking per 1 mei 2022. Daarbij wordt een overgangperiode van 8 jaar geboden. Dat is ook wel nodig aangezien er heel veel moet gebeuren. De impact is terug te lezen in de impactanalyse. Eind 2021 is een opdracht implementatie gegeven. De werving voor een programmamanager is gestart. Bij de afdeling JZ moet worden nagedacht voor nieuwe wettelijke functies: Woo contactpersoon en Woo verzoeken coördinator.

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

Allereerst is leidend de bestuursopdracht transformatie sociaal domein d.d. december 2018. Gemeente en SMD werken samen (in netwerkorganisatie zonder eigen rechtspersoonlijkheid, met mandaten) op basis van een subsidierelatie. In het sociaal domein is de werkwijze dat wijkcoaches en consultants indiceren. Daarbij hebben consultanten het mandaat zelfstandig te beschikken. Voor indicaties van wijkcoaches ligt het mandaat bij de wijkteammanagers.

Gebleken is dat de Jeugdwet-indicaties niet altijd Awb proof zijn door het ontbreken van ondersteuningsplannen (motiveringsbeginsel). De afgelopen jaren is inzet gepleegd op verbeteringen in model ondersteuningsplannen, beschikkingen en overige brieven. Ook wordt maatwerk toegepast indien nodig. O.a. met hulp van het Doorbraakteam en de waardendriehoek van het Instituut voor Publieke waarden. Uit het rapport van CPB en van de commissie Menselijke maat blijkt dat ook moet worden gekeken naar wetgeving, kaderstelling en beleid.

---

<sup>4</sup> Eind 2019 is de ethische commissie opgericht  
<https://www.enschede.nl/bestuur/adviesraden/ethische-commissie>

Naast de uitvoering. Het is nu eenmaal zo dat we willen dat mensen zelfredzamer worden. Tegen die achtergrond worden voorzieningen verstrekt. Op een zo zorgvuldig mogelijke wijze.

Een ander voorbeeld van de ingezette verbeteringen, zijn cursussen Het Goede gesprek, basis Awb en Hoe werkt de gemeente, aangeboden via de Enschedese school. Verder vindt structureel overleg plaats tussen de senior juridisch adviseur van het sociaal domein van JZ en de clustermanager sociaal domein en het hoofd bedrijfsbureau. Daarnaast vindt nauw overleg plaats tussen de senior adviseur sociaal domein en de kwaliteitsmedewerker van het bedrijfsbureau over de samenwerking en ontwikkeling van de bezwaarprocedure. Doel is de kwaliteit van de dienstverlening verder te verbeteren waaronder verbetering van het lerend effect.

De ingezette koers tot verbeteringen in de uitvoering blijven gelden voor 2022.

#### Toezicht en handhaving sociaal domein

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

- Belang van goed onderzoeksrapport.
- Samenwerking met Inspectie is zeer belangrijk
- Onderzoeken bevestigen ons standpunt dat je Rechtmatigheid en kwaliteit niet los kunt zien van elkaar.
- Afgelopen jaren stonden in het teken van barrière model, waarbij we steeds meer samenwerken met OZJT en andere gemeenten. Dit is een continu proces, waarbij we telkens kijken hoe we dit verder kunnen aanscherpen.
- We willen nog meer duidelijkheid in hoe de verschillende wetten waar toezichthouders mee te maken hebben, zich tot elkaar verhouden. Wat mag wel en wat mag niet.

---

<sup>5</sup> [Toezicht in het sociaal domein \(1\).pdf](#)

Vanuit de wetenschap worden we ondersteund in onze wens tot duidelijkheid in de 'governancepuzzel', getuige het artikel Toezicht in het sociaal domein, van Heinrich Winter in het Tijdschrift voor Toezicht<sup>5</sup>. Hier een mooi artikel: <https://vng.nl/artikelen/de-toezichtpraktijk-van-enschede-nicol-oude-luttikhuis>

#### Internationale regelgeving

Europeesrechtelijke bepalingen omtrent openbare aanbestedingen, staatssteun en milieurecht zijn bijzondere aandachtsterreinen. Binnen de organisatie is er geen specifieke functionaris belast met het coördineren van informatie over Europese regelgeving. Vragen kunnen voorgelegd worden aan de afdeling JZ, de afdeling Inkoop, het kenniscentrum Europa Decentraal of zo nodig aan externe juridisch adviseurs.

#### Staatssteun

Sinds 2018 is gewerkt aan het borgen van staatssteun aandacht in de subsidie- en inkoopprocessen door de coördinator Expertisepunt en CS.

#### Subsidie

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

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

- mee ontwikkelen van beleid op het gebied van subsidie en inkoop. Begin 2022 worden het Beleidskader gesubsidieerde instellingen en de ASV geactualiseerd.

### Inkoop & aanbesteding

Op IntEns staan alle wetgeving, lokaal I&A beleid, handleidingen en werkafspraken. Elke medewerker die te maken krijgt met inkoop wordt verondersteld te handelen en te adviseren met inachtneming van regelgeving en werkafspraken. Advies kan worden ingewonnen bij medewerkers van het team Inkoop of de aanbestedingsjurist van de afdeling Juridische zaken, zijnde de senior juridisch adviseurs van de domeinen Algemeen en Sociaal Domein. Binnen het sociaal domein is het afgelopen jaar (2021) een nauwe samenwerking tot stand gekomen tussen de senior inkoop sociaal domein en de senior juridisch adviseur sociaal domein.

### Bezwaarzaken & rechtszaken

Er bestaat een centrale registratie van (civiele) zaken waarbij gemeente Enschede partij is. Dat ligt bij de afdeling Juridische Zaken, waaronder ook de gemeente advocaat valt. Daarnaast zijn er in 2021 ca. 1100 bezwaarzaken behandeld die in 62 gevallen tot een beroep en in 22 gevallen tot hoger beroep hebben geleid. Hier is een daling te zien in het aantal beroepen en een stijging ten aanzien van het aantal hoger beroepen. Over het geheel genomen komen we op een daling uit. Let wel: de afgelopen twee jaren geven geen representatief beeld ten gevolge van corona.

Bij JZ is ook gestart met het efficiënter en digitaal maken van de processen. Naast een kwaliteitsimpuls van de juristen zal er ook een efficiencyslag worden gemaakt die ervoor moet zorgen dat doorlooptijden en termijnen beter gehaald worden. Zo komt er meer ruimte voor kwaliteit en aandacht voor de informele aanpak.

Uit het jaarverslag van de commissie bezwaarschriften 2020:

### Gaat goed

Ondersteuning van afdeling JZ

Communicatieve vaardigheden

Aanleveren van stukken

Communicatie  
- Wijzigingen agenda/stukken  
- Verslag van bevindingen

Aantal zaken op zitting

Aanbeveling tussentijds onderzoek  
rechtmatigheid van de uitkering  
is opgepakt

Mate van bereidbaarheid  
om tot een oplossing te komen

### Wat kan beter

Leesbaarheid van stukken

Behandelingstermijn bezwaar

Specificatie bij (grote) terugvordering

Toepassen menselijke maat  
Inlevingsvermogen  
(ruimte zoeken binnen de regels)

Motivering van het besluit (wettelijke  
grondslag)

Stappenplan CRvB Wmo en Jw toepassen

### Responsieve overheid: Mediation- en bemiddelingsvaardigheden

De inzet van mediationvaardigheden draagt bij aan het gesprek met de inwoner en inzicht in de leefwereld en heeft daarnaast een positief effect op het intrekingspercentage van bezwaarschriften. De zogenaamde informele aanpak wordt in principe zoveel mogelijk toegepast bij het team rechtsbescherming van JZ. De borging van de inzet van mediation- en bemiddelingsvaardigheden is echter nog niet organisatiebreed goed tot stand gekomen, de verbinding met andere gesprekstechnieken en initiatieven kan beter. Dit is dan ook opgenomen in de leerlijnen van alle juridische rollen.

### 3b. Privaatrechtelijke besluiten en handelingen

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

Vindt het privaatrechtelijk handelen van de gemeente binnen de daarvoor gestelde regels plaats? Gemeenten nemen op veel gebieden als privaatrechtelijk rechtspersoon deel aan het maatschappelijk verkeer. Daaraan zijn risico's verbonden omdat voor een gemeente meer spelregels gelden dan voor een private partij.

#### Gebiedsontwikkeling

De overeenkomsten die de gemeente gebruikt voor het maken van afspraken over gebiedsontwikkeling met private partijen worden opgesteld door het team Makelaardij & Juridische Zaken van de afdeling Gebieds- & Projectontwikkeling. Het team werkt met modelovereenkomsten voor alle onderwerpen bij gebiedsontwikkeling die steeds worden geactualiseerd aan de hand van relevante jurisprudentie. Het team is verantwoordelijk voor het up to date houden van de modelovereenkomsten en de borging van juridische kennis binnen de afdeling.

Scholing hierin en overleg hierover vindt door de medewerkers zelf plaats, waarbij het doel is dit persoonsonafhankelijk te organiseren.

De uitvoering van de overeenkomsten wordt jaarlijks aan een rechtmatigheidscontrole door een accountant onderworpen.

Daarnaast worden de financiële gevolgen van deze uitvoering op project- en afdelingsniveau geregistreerd en verwerkt in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). Ook het MPG wordt jaarlijks aan een accountantscontrole onderworpen.

#### Arbeidsrecht

De relatie met medewerkers is door de invoering van de WNRA voor een deel overgegaan van een bestuursrechtelijke context naar een privaatrechtelijke arbeidsrechtelijke context. De civielrechtelijke spelregels uit het arbeidsrecht zijn van toepassing met daar bovenop nog de speciale voorschriften die gelden voor een ambtenaar. Deze regels staan deels in de Ambtenarenwet 2017 en deels in de aanvullende arbeidsvoorwaarden gemeente Enschede. De risico's die uit deze arbeidsrelatie voortvloeien zijn voor een groot deel vergelijkbaar met de situatie van voor de WNRA, ook nu is goede dossiervorming van en het volgen van de juridische ontwikkelingen van essentieel belang. In samenwerking met de afdeling P&O wordt hier invulling aangegeven.

Een aantal extra risico's die de overgang met zich meebrengt zijn de volgende.

-De bestuursrechtelijke werkrelatie kenmerkte zich door eenzijdig handelen van de werkgever. De arbeidsovereenkomst is echter een verbijzondering van het overeenkomstenrecht en gaat uit van een tweezijdige rechtsverhouding. In principe kan deze ook alleen met tweezijdige instemming wijzigen. Dit vergt op sommige vlakken meer overleg. Een gevolg van de overgang is dat we niet meer met bestuursrechters te maken hebben, en het nog maar de vraag is of en in hoeverre de civiele rechters de rechtspraak uit het voormalige ambtenarenrecht gaan meenemen. Ook is de bezwaarschriftenprocedure vervangen door een interne geschillenprocedure. Deze is echter alleen van toepassing in een beperkt aantal gevallen. Het risico bestaat dan ook dat er vaker bij de Rechtbank (Kantonrechter) wordt geprocedeerd bij gebrek aan interne procedure. Dit risico wordt echter voor een groot deel ondervangen door met de medewerker (s) goed in gesprek te gaan.

Daarnaast hebben we nu ook te maken met de transitievergoeding die in veel situaties bij een einde van het dienstverband aan de werknemer betaald moet worden en hogere kosten met zich meebrengt dan voorheen.



In het private arbeidsrecht is er sneller sprake van Overgang van onderneming, hetgeen ook weer allerlei extra complicaties en vraagstukken met zich meebrengt.

#### Gemeente-advocaat

In 2021 heeft de gemeente-advocaat negen civiele gerechtelijke procedures gevoerd. Zeven van deze procedures waren tegen particulieren, de overige zaken tegen ondernemers. In vier van deze procedures is de gemeente in het gelijk gesteld. In twee procedures zijn partijen uiteindelijk tot een schikking gekomen en de overige procedures lopen nog. Naast de civiele procedures bij de gemeente-advocaat, is de gemeente ook nog betrokken geweest bij een beperkt aantal procedures die niet zijn gevoerd door de gemeente-advocaat vanwege specialistische kennis of regionale samenwerking.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld, dat de gemeente pas in een procedure betrokken raakt indien er echt geen andere mogelijkheid is tot oplossing van het geschil. Indien een procedure onvermijdelijk is, wordt er door de gemeente-advocaat met de betrokken (vak)afdeling gezorgd voor een volledig en adequaat procesdossier. Dit resulteert in de veelal positieve uitkomsten van de procedures voor de gemeente.

In het afgelopen jaar is (wederom) gebleken, dat veel wederpartijen in de gerechtelijke procedures vooringenomen zijn richting de gemeente. De Toeslagenaffaire en het daaruit voortkomende rapport “Ongekend onrecht” heeft vanzelfsprekend aan dit beeld bijgedragen.

Er wordt vanuit de gemeente geprobeerd om dit beeld te ontzenuwen door de legitimiteit van de handelswijze van de gemeente te schetsen en zorg te dragen voor een zorgvuldig opgebouwd (proces)dossier.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de insteek dat burgers en ondernemers eerst bij herhaling worden aangeschreven of uitgenodigd om in gesprek te gaan alvorens de gemeente een gerechtelijke procedure initieert.

Tweemaal per jaar voert de gemeente-advocaat overleg met de controller van de Concernstaf om eventuele financiële risico's in beeld te krijgen en hiervoor dekking te vinden bij de betrokken (vak)afdeling.

Verwacht wordt dat komend jaar meer procedures zullen worden geïnitieerd jegens de gemeente. Dit heeft onder andere te maken met het beeld dat partijen hebben van de gemeente en de mate waarin meer burgers zich benadeeld lijken te voelen door het (privaatrechtelijk) handelen van de gemeente. Voor de gemeente blijft het derhalve van belang om te handelen conform de ABBB en aandacht te hebben voor zorgvuldig handelen, zoals zorgvuldige dossieropbouw.

#### Contractmanagement & beheer

Momenteel vindt onvoldoende concernbreed contract- en accountmanagement plaats. Dit accountmanagement is belangrijk om doelen te behalen en financiële risico's te beperken. De afdeling Inkoop investeert in contractmanagement. Ook heeft het nieuwe team Toezicht en handhaving sociaal domein aandacht hiervoor. En bij het team beleid en integratie van het IT bedrijf zijn ook IT contractmanagers actief, waaronder sinds medio 2020 een jurist.

#### Algemene inkoopvoorwaarden bij IT en licentiebeheer

Een vak apart is het inkopen en beheren van contracten in de IT sfeer. Een heldere positionering van deze expertise en een goed licentiebeheer beperkt (financiële) risico's. Dit wordt belangrijker navenant de digitalisering van ons werk toeneemt. Ook wetgeving als de Wet hergebruik en open data vraagt steeds meer de aandacht van de juridische functie.

## Bijlage 1 Jaarplan Platform juridische functie

	Actie	ON <sup>6</sup>	Actie	ON	Actie	ON	Actie	ON
<b>A. Strategisch personeelsmanagement</b>	1. Uitvoeren besluit functiedifferentiatie (A-B-C) en interne mobiliteit.	Allen	2. Meer denken in rollen en zo breder gebruik maken van talenten; Is onderdeel van leiderschapsontwikkeling. Is continu proces.	Allen	3.Arbeidsmarkt-communicatie: Juristen aantrekken en vasthouden. Meedoen aan acties VNG werkgroep Next level gemeentjuristen. O.a. contacten met onderwijsinstellingen intensiveren. Stages, kennismiddagen en bezoek bedrijvendagen.		4. Juridisch traineeship starten: - werven - begeleiden - opleiden	MH Start werving najaar 2022
<b>B. Opleidingsstrategie</b>	1.Monitoren opleidingsplannen juristen a.d.h.v. leerlijnen.	GvB en M Q2	1. Enschedese scholingsprogramma, samen met Enschedese school actualiseren. Synergie opleidingskalender Omgeving en recht	MH NS	2. Permanente educatie/ investering = mogelijke resultante van leerlijnen en geen doel op zich.	GvB		
<b>C. Externe inhuur advies</b>	1. Meer gezamenlijke inkoop juridische adviesdienst-verlening. Daarbij eerst intern kijken wat er is. Incl. analyse inkoop en kosten afgelopen jaren.	Allen 2022	2.Implementeren VJK handreiking inhuur juridische dienstverlening.	Allen Q4				
<b>D. Juridisch kwaliteits-zorg/control</b>	Gesprekken met MT's over JKZ a.d.h.v. praatplaat	MH senioren JZ Q2		MH en SH Q3				

<sup>6</sup> Opdrachtnemer