

Onderwerp Rekenkamerbrief over juridische control

aan de leden van de raad,

Telefoon 050 -367 77 27

Bijlage(n) Ons kenmerk GR12.3169651

Datum 2 juli 2012

Uw brief van Uw kenmerk

Geachte dames en heren,

Vooraf

De rekenkamercommissie heeft nog niet eerder meegemaakt dat een advies of aanbeveling van de rekenkamercommissie al werd overgenomen voordat er een rapport of (in dit geval) een rekenkamerbrief over het betreffende onderwerp aan de raad verstuurd was. Nu is dat wel het geval. Zoals u in deze brief kunt lezen adviseert de RKC aan de raad om aan het college te vragen voortaan een jaarverslag van de Algemene bezwaarschriftencommissie aan de raad te sturen. De afgelopen jaren is er namelijk geen jaarverslag van deze commissie verschenen (wel van de bezwaarschriftencommissie sociale zaken). De raad (en de RKC) wordt op zijn wenken bediend: op 14 juni jl. heeft de raad een collegebrief ontvangen met daarin naast het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie Sociale Zaken ook een jaarverslag van de Algemene bezwaarschriftencommissie. Dat maakt de inhoud van deze brief wellicht wat gedateerd, aan de andere kant kunt u zelf beoordelen of de adviezen van de rekenkamercommissie uit deze brief door het college van B&W in voldoende mate zijn opgepakt door er in de jaarverslagen op in te gaan.

Inleiding

In 2011 heeft de rekenkamercommissie onderzoek laten uitvoeren naar de juridische kwaliteit binnen de gemeente. Hiermee wordt bedoeld de kwaliteit van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijke beleid, zodanig dat juridische risico's worden beperkt. In het kader van een stage is dit onderzoek uitgevoerd door Nick Vollebergh, student Recht en Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen. De onderzoeker heeft niet tot een afronding kunnen komen, daarvoor waren de werkzaamheden voor een stageperiode te omvangrijk. Toch heeft het onderzoek wel een aantal resultaten opgeleverd. De rekenkamercommissie wil u hier graag over informeren en doet dat in de vorm van deze rekenkamerbrief.

Aanleiding

Bij het rondje langs de fracties in januari 2011 is het onderwerp juridische control door enkele fracties genoemd. Ze vragen zich af hoe het zit met de juridische kwaliteit van de gemeentelijke organisatie. Die vraag is onder andere ingegeven door de indruk dat de gemeente relatief vaak procedeert tegen de eigen burgers. Het onderzoek richt zich in eerste instantie op de vraag of de gemeente Groningen op effectieve en efficiënte wijze uitvoering



geeft aan een adequate voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijke beleid, met als doel het beperken van de juridische risico's.

Wat is juridische control?

Onder juridische control wordt verstaan het inzichtelijk maken, voorkomen en beperken van juridische risico's en het waarborgen van een adequate inbreng bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van gemeentelijk beleid. Dat is een vrij formele omschrijving van de term. Bij de juridische control in de praktijk gaat het erom dat er voldoende aandacht is voor de juridische aspecten bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van gemeentelijk beleid.

Aanpak onderzoek

Door middel van dossierstudie en interviews is gepoogd een antwoord te vinden op de vraag hoe het gesteld is met de juridische kwaliteit bij de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijke beleid. Dat dit belangrijk is voor de gemeente is evident. Als lokale overheid is de gemeente verantwoordelijk voor het op goede wijze vormgeven van het openbaar bestuur. De gemeente dient daarin ook een betrouwbare partner te zijn, o.a. door zich te houden aan wettelijke regels en deze consequent en zonder aanzien des persoons uit te voeren.

Naast beoordelende elementen wordt er in deze brief vooral ingegaan op beschrijvende elementen. Verder bevat deze brief een oordeel over de aangetroffen juridische kwaliteit.

Groninger model

Om iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van de juridische functie bij de gemeente Groningen is het Groninger Model gebruikt. Dit is een model dat door de gemeente zelf in 1993 is ontwikkeld in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen. Hierbij komen de volgende aspecten aan de orde:

- kwalitatieve en kwantitatieve aspecten (voldoende goed geschoold juridisch personeel);
- werking van de juridische organisatie (inzicht in juridische risicoplaatsen, regelen van vraagbaak in de organisatie);
- Streven naar een optimaal werkende organisatie (werkprocessen vastgelegd, naleven richtlijnen en protocollen);
- Publiekrechtelijk handelen van de gemeente (organisatie regelgeving);
- Privaatrechtelijk handelen (aandacht voor algemene inkoopvoorwaarden, contractenbank en Europese aanbestedingsregels);

Uit dossieronderzoek en uit de interviews komt naar voren dat de gemeente Groningen deze zaken over het algemeen goed voor elkaar heeft. Bij de vier onderzochte diensten (DIA, RO/EZ, SOZAWE en MD) is over het algemeen voldoende deskundig personeel aanwezig, bestaat er inzicht in de mogelijke risico's, zijn de werkprocessen vastgelegd, is de regelgeving goed georganiseerd en is er aandacht voor de algemene inkoopvoorwaarden.



Juridische afdeling per dienst verschillend georganiseerd

Het valt op dat de organisatie van de juridische afdeling per dienst verschilt. Bij de ene dienst is er een uitgebreide juridische afdeling, terwijl bij een andere dienst de juristen veel meer over de dienst verspreid zijn. Ook de positie van de juridische controller is per dienst verschillend belegd. Nu er een ontwikkeling gaande is waarbij de dienstenstructuur wordt doorbroken en de juridische afdelingen deel gaan uitmaken van een shared service center, biedt dit de gelegenheid om een en ander meer op elkaar af te stemmen. Overigens vrezen sommige juridische afdelingen dat de beschikbaarheid van expertise die ze voor hun eigen werk nodig hebben door deze ontwikkelingen onder druk kan komen te staan.

Percentage gegrondverklaringen

Om iets te kunnen zeggen over de juridische houdbaarheid van de door de gemeente genomen besluiten is gekeken hoeveel bezwaren tegen de besluiten van de gemeente Groningen door de bestuursrechter gegrond worden verklaard. Dit percentage is vervolgens vergeleken met een landelijk bekend percentage. Met een dergelijke vergelijking kan globaal iets worden gezegd over de juridische kwaliteit van de door de gemeente Groningen genomen besluiten. Voor een meer inhoudelijke beoordeling zouden een flink aantal besluiten inhoudelijk moeten worden bestudeerd, hetgeen de scope van dit onderzoek overstijgt. De vergelijking met een landelijk percentage levert in ieder geval een indicatie op voor de juridische kwaliteit van de besluiten.

Uit deze vergelijking met een gemiddeld percentage over de jaren 2006 – 2010 blijkt dat gemiddeld 23% van de bezwaren tegen besluiten van de gemeente Groningen door de bestuursrechter gegrond zijn verklaard. Uit een CBS-onderzoek uit 2007 waarin aantallen beroepscijfers uit heel Nederland zijn meegenomen, komt naar voren dat ongeveer 35% van de bezwaren tegen gemeentelijke besluiten gegrond zijn verklaard. Gezien ook de grote en risicovolle projecten die in een stad als Groningen doorgaans groter in omvang zijn dan bij een gemiddelde (kleinere) gemeente, betekent dit dat de gemeente Groningen duidelijk beter scoort dan het landelijke gemiddelde. Dat kan betekenen, met de nodige slagen om de arm, dat de juridische kwaliteit van de gemeente Groningen minimaal van voldoende niveau is.

Geen jaarverslag Algemene bezwaarschriftencommissie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Algemeen bezwaarschriftencommissie de afgelopen jaren geen jaarverslag aan de raad heeft uitgebracht, waarin verantwoording wordt afgelegd over de uitgevoerde werkzaamheden (maar over 2011 wel, zie hierover de eerste, cursieve alinea onder 'voorwoord'). Ook wordt geconstateerd dat er sinds enkele jaren geen burgerjaarverslag wordt uitgebracht door de burgemeester. Wanneer deze jaarverslagen wel worden uitgebracht, dan kan dat voor de raad een aanknopingspunt zijn om met elkaar en met het college van B&W te spreken over de juridische kwaliteit van de gemeentelijke organisatie. In de jaarrekening wordt er kort wel iets over gezegd, maar dan krijgt het niet de aandacht die het misschien wel zou moeten hebben. De raad kan overwegen om aan het college van B&W te vragen periodiek gerapporteerd te worden over de juridische kwaliteit, bijvoorbeeld door een jaarverslag van de algemene bezwaarschriftencommissie te ontvangen

en/of een burgerjaarverslag. Dat biedt de raad een mogelijkheid om richtlijnen mee te geven aan de raad voor het verder verbeteren van de juridische kwaliteit.

Procedeedrang niet aangetoond

Verder is onderzocht of er bij de gemeente Groningen sprake is van procedeedrang (het veel en hardnekkig doorprocederen tegen burgers en instanties), zoals door sommige fracties is gesuggereerd. Om hier zicht op te krijgen is onder andere gekeken hoe vaak de gemeente Groningen de laatste jaren (periode 2006 – 2010) zelf in hoger beroep gaat tegen een voor de gemeente nadelige uitspraak. Het blijkt in genoemde periode te gaan om dertien hogere beroepszaken van de gemeente, waarbij er vijf zijn ingetrokken vanwege nieuwe jurisprudentie met betrekking tot de Wet Werk en Bijstand. In de interviews is gevraagd of er gevallen bekend zijn waarbij de gemeente langdurig doorprocedeert met als doel burgers of instellingen te ontmoedigen om door te gaan met procederen tegen de gemeente. Zowel in de interviews als in de dossiers heeft de rekenkamercommissie hiervoor geen aanwijzingen gevonden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de vraag over het veel en hardnekkig procederen tegen de eigen inwoners globaal is meegenomen in dit onderzoek.

Rol van mediation

Om het aantal bezwaar- en beroepsprocedures terug te dringen kan de gemeente gebruik maken van het middel van mediation en/of kiezen voor een informele aanpak. Het gaat dan om het inzetten van gespreksvaardigheden om een situatie niet te laten escaleren door onredelijk handelen of om een compromis te sluiten. Als er sprake is van mediation vindt dit doorgaans plaats door een onafhankelijke derde, bij een informele benadering nemen ambtenaren van de gemeente zelf contact op met de indiener van het bezwaar.

Uit het onderzoek ontstaat het beeld dat de dienst SOZawe meer gebruik maakt van dit middel van de informele aanpak dan de andere diensten. De rekenkamercommissie constateert dit op basis van de uitgebreide omschrijving van het proces van de informele benadering door de medewerkers van de dienst SOZawe.

Omdat met het voorkomen van procedures uiteindelijk ook geld kan worden bespaard, is het wellicht een idee voor de raad om zich door het college van B&W nader te laten informeren op welke wijze en in welke mate het instrument van mediation en pre-mediation wordt ingezet.

Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat de wijze waarop de gemeente Groningen invulling geeft aan de juridische kwaliteit adequaat te noemen is. Dat wordt geconstateerd op basis van de conclusie dat de juridische organisatie in grote mate voldoet aan de voorwaarden uit het Groninger Model. Een andere indicatie hiervoor is dat het aantal zaken waarbij de gemeente door de bestuursrechter in het ongelijk wordt gesteld, lager ligt dan het landelijk gemiddelde. Verder concludeert de rekenkamercommissie dat er bij de dossierstudie en de interviews geen aanwijzingen zijn gevonden dat er bij de gemeente een neiging bestaat om lang door te blijven procederen tegen burgers en instellingen. Het aantal keren dat de gemeente Groningen zelf in hoger beroep is gegaan in de jaren 2006 – 2010 blijkt relatief gering te zijn.

Volgvel 4

Onderwerp Rekenkamerbrief over juridische control



De rekenkamercommissie gaat ervan uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Mochten er nog vragen zijn, dan kunt u uiteraard contact opnemen met de rekenkamercommissie.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamercommissie,

Peter Kommerij, secretaris.