



Rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal

.

De juridische controlfunctie in de gemeente Bloemendaal.

**Evaluatie van het rapport van de Rekenkamercommissie Bloemendaal
over de juridische controlfunctie d.d. 11 augustus 2008 .**

januari 2012 .

Corsanr: 2012005472

Inhoud

	Pagina
1. Aanleiding	3
2. Korte samenvatting Rekenkamerrapport d.d. 11 augustus 2008	4
3. De opzet, kaders en aanpak van het evaluatieonderzoek	6
3.1 Opzet en kaders	6
3.2 Aanpak	6
4. Bevindingen van het onderzoek	8
4.1 Legal audit van 2008 van de juridische controller	8
4.2 Plan van aanpak voor de uitwerking van de aanbevelingen van het rapport van de rekenkamer	8
4.3 Toetsing van de aanbevelingen	9
5. Conclusies en aanbevelingen	17
5.1. Conclusies	17
5.2 Aanbevelingen	18
6. Bestuurlijk wederhoor B&W	19
7. Nawoord rekenkamercommissie Bloemendaal	19

Bijlagen

- 1. Afkortingen**
- 2. Conclusies en aanbevelingen in Rapportage legal audit/conclusies en adviezen juridische kwaliteitszorg**
- 3. Functieprofielen controllers in de gemeente Bloemendaal**
- 4. Geïnterviewde personen**
- 5. Bestuurlijke reactie B&W**

1. Aanleiding.

De rekenkamercommissie Bloemendaal (hierna: rekenkamer) heeft op 11 augustus 2008 een rapport uitgebracht onder de titel “*Onderzoek naar de juridische controlfunctie bij de gemeente Bloemendaal*”. Het rapport is besproken in de raad, die de aanbevelingen uit het rapport heeft overgenomen.

Het behoort tot de taak van de rekenkamer om de uitvoering en uitwerking van in het verleden gedane aanbevelingen te evalueren. Tijdens een ronde langs de fracties van de raad, die de rekenkamer in 2011 heeft gehouden, bleek dat een evaluatie van de aanbevelingen uit bovengenoemd rapport waardevol werd geacht.

2. Korte samenvatting Rekenkamerrapport d.d. 11 augustus 2008

De rekenkamer concludeert dat de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming, mede gelet op de schaal van de gemeente, redelijk functioneert. Dit is vooral te danken aan de feitelijke inzet van een beperkt aantal medewerkers en minder aan een formeel en goed doordacht systeem van juridische control. De juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal wordt matig tot redelijk effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid. De effectiviteit en efficiency van de primaire besluitvorming op het punt van de rechtmatigheid kunnen aanzienlijk worden verbeterd.

De rekenkamer doet achttien aanbevelingen om de juridische controlfunctie substantieel te verbeteren. Deze aanbevelingen moeten worden geplaatst in de context van de schaal en omvang van de gemeente en het gegeven dat de gemeente Bloemendaal zich het komende anderhalf jaar geconfronteerd ziet met (extra werkzaamheden en inzet van medewerkers op) de fusie met de gemeente Bennebroek. De rekenkamer is zich ervan bewust dat niet alle aanbevelingen daardoor op korte termijn aangepakt kunnen worden. De aanbevelingen luiden als volgt:

Aanbevelingen ten aanzien van de organisatorische aspecten

1. Ontwikkel een visie op juridische control die aansluit bij het gekozen concept van integraal management en laat deze visie vanwege het belang ervan voor de houdbaarheid van de politieke besluitvorming bij voorkeur door het College vaststellen;
2. Zet het opstellen van jaarlijkse afdelingsplannen en het vastleggen van werkprocesbeschrijvingen met kracht voort en evalueer deze aanpak;
3. Maak per werkproces een analyse van de daarin mogelijk voorkomende juridische risico's en houd daarbij met name ook oog voor de risico's van trage besluitvorming;
4. Beoordeel in hoeverre afdelingen, gelet op de juridische werklast, behoefte zouden kunnen hebben aan een medewerker die uitsluitend juridische werkzaamheden verricht;
5. Maak een logische afbakening tussen de kwaliteitscontrolfunctie en de juridische controlfunctie;
6. Vermijd een combinatie van de functie van juridische controller en die van juridisch consulent/adviseur.

Aanbevelingen ten aanzien van inrichting van een (lerend) juridische controlsysteem

7. Zorg voor een goede omschrijving van de taken en rol van de juridische controller binnen de gehele (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie;
8. Vermijd kennistekorten op voor de gemeente cruciale juridische functies door meer te sturen op het aannemen van medewerkers met het juiste kennisniveau in plaats van het inhuren van tijdelijke externen;
9. Maak meer budget beschikbaar voor het aannemen van juridisch specialisten die men binnen de verschillende eigen afdelingen niet kan missen. Een mogelijke oplossing is het werken met toeslagen;
10. Breng opleidingsmogelijkheden structureel onder in functioneringsgesprekken. Gebruik het daarvoor beschikbare budget;
11. Voer opnieuw het periodiek overleg tussen de juristen van de verschillende afdelingen in;
12. Leg een centrale contractenbank aan.

Aanbevelingen ten aanzien van de werkwijze met de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften

13. Onderscheid omwille van de onafhankelijkheid de functie van juridische controller van die van het secretaris van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent;
14. Beleg het secretariaat van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent bij een (lijn)afdeling en niet bij het Bedrijfsbureau;
15. Zorg voor een structurele terugkoppeling van de adviezen van de Commissie voor Bezwaar en Beroep naar het afdelingshoofd en de afdeling in plaats van naar de medewerker;
16. Beschouw ieder bezwaarschrift als een gratis advies van de burger en handel dien ten gevolge;
17. Stimuleer de Commissie voor de Bezwaar- en beroepschriften om de gemeente actiever aanbevelingen te doen en benoem een vaste voorzitter van de Commissie.

Overige aanbevelingen voor de toekomst

18. Sla niet door in controlitis. Op het moment dat de gemeente in staat is sterke taakvolwassen afdelingen in te richten die in staat zijn de juridische functie te vervullen, is slechts een beperkte juridische controlfunctie nodig.

3. De opzet, kaders en aanpak van het evaluatie -onderzoek.

3.1 Opzet en kaders

Het nazorgonderzoek beperkt zich hoofdzakelijk tot de aanbevelingen van het onderzoek van 11 augustus 2008 met als primaire onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de aanbevelingen in het rapport van 11 augustus 2008 opgevolgd en tot welke veranderingen heeft het opvolgen van deze aanbevelingen geleid.

Het onderzoek is door de tweetal leden van de rekenkamer zelf uitgevoerd.

Na een eerste verkenning van de verzamelde stukken heeft een oriënterend gesprek plaats gevonden met het hoofd van het bedrijfsbureau.

Oogmerk van dit gesprek is o.m. geweest:

- nadere informatie te geven over doel en opzet van het evaluatie -onderzoek;
- inzicht te verwerven in de stand van zaken van de juridische control;;
- vast te stellen welke verdere documentatie voor het onderzoek van belang is of kan zijn;
- afspraken te maken over eventuele verdere ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie.

De definitieve bevindingen zijn voorgelegd aan de ambtelijke organisatie (via de gemeentesecretaris). Na ontvangst van deze reactie is het rapport (inclusief conclusies en aanbevelingen) vastgesteld in de vergadering van de rekenkamer waarna het aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) is voorgelegd voor bestuurlijk commentaar.

Het bestuurlijk commentaar en het nawoord van de rekenkamer daarop is aan het rapport toegevoegd.

In bijlage 1 is een lijst met gebruikte afkortingen weergegeven.

3.2 Aanpak

De rekenkamer is nagegaan welke acties door de gemeente zijn ondernomen na het aanbieden aan de raad van het onderzoeksrapport door de rekenkamer in 2009. Daarin zijn twee perioden te onderkennen namelijk de periode van de bestuurlijke behandeling tot 26 februari 2009 en de periode daarna tot op heden.

Periode tot 26 februari 2009.

In 2008 zijn door de juridische controller van de gemeente Bloemendaal activiteiten verricht om de sterke en zwakke punten van de juridische control bij de gemeente Bloemendaal in kaart te brengen, de zogenoemde legal audit. De uitkomst van dit onderzoek is de rekenkamer bekend geworden nadat de gemeente de feiten, zoals deze in het onderzoeksrapport zijn vermeld had geverifieerd. Bij de behandeling van het rekenkameronderzoek juridische control in de commissie Bestuur & Middelen op 10 februari 2009 is de legal audit van de juridische controller van de gemeente Bloemendaal gevoegd bij het rekenkameronderzoek. B&W hebben de feiten uit de legal audit in het bestuurlijk wederhoor betrokken bij hun standpunt over het rekenkameronderzoek. In een brief aan de gemeenteraad d.d. 6 januari 2009 zegt de rekenkamer hierover het volgende:

“ De kanttekeningen die het College plaatst bij de bevindingen laten wij buiten beschouwing. In een eerder stadium heeft de inhoudelijke verificatie van de bevindingen reeds plaatsgevonden, waarbij de bevindingen zijn voorgelegd aan alle betrokken geïnterviewden. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat daarbij de nodige zorgvuldigheid is betracht. Daarbij is de inhoud van de

opmerkingen niet van dien aard dat dit een ander licht werpt op de conclusies die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd.

De rekenkamercommissie betreurt het dat in de reactie van B&W conclusies en aanbevelingen worden betrokken van een legal audit die na uitvoering van het rekenkameronderzoek door de juridisch controller van de gemeente Bloemendaal is verricht. Naar de mening van de rekenkamercommissie maakt de verwijzing naar een rapport dat geen rol heeft gespeeld in het onderzoek, de discussie over conclusies en aanbevelingen, onnodig ingewikkeld. “

Na een uitvoerige discussie in de commissie Bestuur & Middelen zijn de conclusie en het advies van de commissie de volgende:

“ De commissie is unaniem voorstander van het overnemen van de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer.

Het college heeft toegezegd op korte termijn met een compact plan van aanpak te komen met de uitwerking van de aanbevelingen.

Het rapport van de rekenkamer kan als hamerstuk naar de gemeenteraad van 26 februari 2009. “

Het resultaat van een en ander is dat de uitkomst van de legal audit van 2008 weinig bestuurlijke aandacht heeft gekregen. Achteraf wordt dat door degenen die bij de totstandkoming van de legal audit zijn betrokken als een gemis ervaren.

Voortbordurend op het in 2009 door commissie en raad ingenomen standpunt behandelt de rekenkamer daarom de legal audit bij de activiteiten uit de periode van 26 februari 2009 tot op heden.

Periode 26 februari 2009 tot op heden

In deze periode zijn van belang de legal audit van de juridische controller, het door B&W toegezegde plan van aanpak voor de uitwerking van de aanbevelingen en de toetsing door de rekenkamer van het opvolgen van de aanbevelingen.

4. Bevindingen van het onderzoek.

De bevindingen hebben betrekking op:

- Legal audit van 2008 van de juridische controller
- Plan van aanpak voor de uitwerking van de aanbevelingen van het rapport van de rekenkamer
- Toetsing aanbevelingen op uitvoering

4.1 Legal audit van 2008 van de juridische controller.

In 2008 is door de juridische controller een legal audit uitgevoerd. Daarin wordt beschreven dat een legal audit een manier van doorlichting is waarbij aan de hand van vooraf vastgestelde criteria de sterke en de zwakke punten van de juridische kwaliteit van de organisatie in kaart worden gebracht. In Bloemendaal wordt het zogenaamde “Groningse model” gebruikt. Dat model verdeelt de criteria in de volgende aandachtspunten:

<i>1. Personeel:</i>	bij dit criterium gaat het om de vraag of de juridische functie in de gemeente kwantitatief en kwalitatief adequaat is
<i>2. Structuur:</i>	hierbij gaat het om de vraag of de juridische capaciteit een duidelijke plaats in de organisatie kent.
<i>3. Werkwijze:</i>	bij dit criterium wordt bekeken of werkwijzen en besluitvormingsprocessen met een risicocomponent zijn gestandaardiseerd.
<i>4. Publiekrechtelijk handelen:</i>	bij dit punt wordt bekeken of het publiekrechtelijk handelen plaatsvindt binnen de daarvoor gestelde kaders.
<i>5. Privaatrechtelijk handelen:</i>	bij dit punt wordt bekeken of het privaatrechtelijk handelen plaatsvindt binnen de daarvoor gestelde kaders.
<i>6. Feitelijke handelen:</i>	bij dit punt gaat het om de vraag of de organisatie onrechtmatig handelen voorkomt.
<i>7. Arbeidsverhoudingen:</i>	hierbij gaat het om de vraag of arbeidsverhoudingen geregeld zijn conform de daarvoor gestelde regels.

In deze legal audit worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

De conclusies en aanbevelingen van de legal audit zijn als bijlage 2 bij dit verslag gevoegd.

4.2 Plan van aanpak voor de uitwerking van de aanbevelingen van het rapport van de rekenkamer

Tijdens de behandeling van het rapport van de rekenkamer van 2008 in de commissie Bestuur & Middelen op 10 februari 2009 is namens B&W toegezegd dat B&W met een compact plan van aanpak voor de uitwerking van de aanbevelingen zullen komen.

Er is een Plan van aanpak juridische control 2009-2010 ¹(hierna: Plan van aanpak JC) vervaardigd waarin aanbevelingen uit de legal audit en uit het rapport van de rekenkamer zijn opgenomen.

B&W hebben met het Plan van aanpak JC ingestemd in de vergadering van 19 mei 2009; tevens is door B&W besloten het instemmingbesluit aan de raad voor te leggen.

Het Plan van aanpak JC bevat een visie op de werkzaamheden van het bedrijfsbureau op zichzelf en in relatie met de organisatie.

Het Plan van aanpak JC vermeldt tevens een aantal aandachtspunten, de datum van oplevering daarvoor en degene die belast is met de uitvoering van die aandachtspunten.

¹ kenmerk 2009009456

Onder de rubriek “datum van oplevering” wordt aangegeven als zaken zijn gerealiseerd. Voor zaken die nog niet zijn gerealiseerd wordt in een aantal gevallen geen harde realisatiedatum vastgelegd.²

De voortgang van het Plan van aanpak JC wordt volgens het bedrijfsbureau gevolgd via het juridisch controlleroverleg en in het afdelingsplan.

Het is de bedoeling de directie van de gemeente Bloemendaal over de voortgang van het Plan van aanpak JC te informeren op het moment dat alle aanbevelingen zijn gerealiseerd. Onder realiseren valt ook indien met redenen omkleed een aanbeveling bewust niet wordt uitgevoerd. Voorbeelden daarvan zijn de in 4.3 te behandelen aanbevelingen 13 en 14.

Het Plan van aanpak JC is in het nazorgonderzoek van de rekenkamer een belangrijke bron geweest voor het nagaan of de aanbevelingen van de rekenkamer zijn gerealiseerd.

4.3 Toetsing van de aanbevelingen

De rekenkamer geeft bij elke aanbeveling of groep van aanbevelingen weer welke activiteiten zijn verricht. Tenslotte wordt aangegeven of de aanbeveling wel of niet is gerealiseerd.

1. Ontwikkel een visie op juridische control die aansluit bij het gekozen concept van integraal management en laat deze visie vanwege het belang ervan voor de houdbaarheid van de politieke besluitvorming bij voorkeur door het College vaststellen.
--

Uit de volgende activiteiten blijkt dat door het bedrijfsbureau in het Plan van aanpak JC een visie op juridische control is ontwikkeld, die bestaat uit:

1. Ante control (legal audits en screening)
2. Post-control (beoordeling van bezwaarschriften en verweerschriften, jaarverslagen van de commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften inclusief de implementatie van de aanbevelingen in dit advies).
3. Advisering/control (secretaris commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften, gevraagd en ongevraagd geven van juridisch advies en kennisontwikkeling/juridisch overleg).

Ante- en postcontrol gelden om onnodige risico's bij integraal management te vermijden. Zo nodig kan in dit kader ongevraagd advies worden gegeven hoe met die risico's kan worden omgegaan.

Het Plan van aanpak JC geeft ook een visie op het aspect juridische zaken in integraal management in de gemeente Bloemendaal. Deze visie houdt in dat managers verantwoordelijk zijn voor het borgen van de juridische kwaliteit binnen hun afdelingen. Om deze borging tot stand te brengen is de afdeling Bouwen en wonen met twee juristen uitgebreid. Voor deze borging is volgens het Plan van aanpak JC nodig dat het in stand houden van het kennispeil een permanent punt van aandacht moet zijn. Daarvoor is volgens het Plan van aanpak JC een scholingsplan en een juridisch vakoverleg noodzakelijk.

De eigen verantwoordelijkheid van de afdelingen wordt ook beschreven in de Nota AO / IC gemeente Bloemendaal 2011 / 2012 “Op weg naar transparantie” d.d. februari 2011 (hierna:

² Een voorbeeld daarvan is dat bij “Procesbeschrijvingen waarbij rekening wordt gehouden met juridische aspecten van het werkproces” wordt aangegeven “ in behandeling; er liggen zes procesbeschrijvingen”

Nota AO/IC). Daarin staat dat de afdelingen verantwoordelijk zijn dat de werkprocessen doelmatig, effectief en rechtmatig worden uitgevoerd. De medewerker AO/IC toetst of de Interne controles tijdig en adequaat door de afdeling worden uitgevoerd.

Een andere maatregel in het kader van juridische control is de invoering in B&W-/raadvoorstellen van een verplichte rubriek “juridische paragraaf” met daarin een verplichte verwijzing naar relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie.

De visie op juridische control is door B&W vastgesteld op 19 mei 2009., waardoor op dat punt aan de aanbeveling van de rekenkamercommissie is voldaan.

Uit gesprekken met medewerkers is tevens gebleken dat er sinds 2008 een inhaalslag op het gebied van juridische control heeft plaatsgevonden.

Er is door het bedrijfsbureau een projectopdracht vervaardigd d.d. 29 maart 2011 met als doel tot een verbetering te komen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de beslissingen in eerste aanleg. Hiervoor zal een aantal beslissingen worden gescreend, waarna zo mogelijk aanbevelingen zullen worden geformuleerd en geïmplementeerd. Het resultaat van dit project is dat er minder onrechtmatigheden aan beslissingen in eerste aanleg kleven en dat beslissingen vaker “helder, consistent en draagkrachtig zijn gemotiveerd” waardoor minder bezwaarschriften worden ingediend.

De uitvoering is gepland in de maanden juni 2011 tot en met januari 2012. Het betreft besluiten van de afdelingen Sociale zaken, Bouwen en Wonen en Publiekszaken.

De afdeling Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid (GBKZ) en de afdeling Financiën en facilitaire zaken (waaronder Personeelszaken) vallen niet onder deze screening. Voor de laatstgenoemde afdeling geldt dat er sinds de fusie geen bezwaarschriften zijn ontvangen. Na een gesprek met de juridische controller en het hoofd van het bedrijfsbureau hebben deze de rekenkamer laten weten dat bij nader inzien de screening ook bij de afdeling GBKZ zal plaats vinden.

De afdeling GBKZ werkt voor 4 gemeenten en neemt in de praktijk een enigszins andere positie in. Reden voor de rekenkamer het nazorgonderzoek voor de afdeling GBKZ enigszins te verdiepen.

De afdeling GBKZ wordt ten aanzien van de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken jaarlijks door de Waarderingskamer beoordeeld. De Waarderingskamer geeft daarbij gemotiveerd aan waar een gemeente staat ³. Op 13 mei 2011 heeft de Waarderingskamer meegedeeld dat uit een recent onderzoek van de Waarderingskamer is gebleken dat de gemeente Bloemendaal van de categorie “kan worden verbeterd” is opgeschoven naar de categorie “verloopt naar behoren”.

Samengevat

³ in de opsomming:

1. De uitvoering verloopt goed (meerdere jaren aaneengesloten);
2. De uitvoering verloopt goed;
3. De uitvoering verloopt naar behoren;
4. De uitvoering kan worden verbeterd;
5. De uitvoering moet dringend verbeterd worden.

Er is conform aanbeveling 1 een door B&W vastgestelde visie ontwikkeld . Met de uitvoering van een aantal maatregelen gebaseerd op deze visie is een start gemaakt. Aanbeveling 1 is gerealiseerd.

2. Zet het opstellen van jaarlijkse afdelingsplannen en het vastleggen van werkprocesbeschrijvingen met kracht voort en evalueer deze aanpak.

Aanbeveling 2 heeft betrekking op afdelingsplannen en op werkprocesbeschrijvingen

Er wordt met jaarlijkse afdelingsplannen gewerkt, die op de begroting zijn gebaseerd. De werking van afdelingsplannen is in 2010 in het MT geëvalueerd. De afdelingsplannen worden door B&W vastgesteld.

Voor het opstellen van werkprocessen geldt het volgende.

In 2008 is een functionaris Administratieve organisatie en interne controle aangesteld.

Voor de volgende processen zijn beschrijvingen opgesteld en door het desbetreffende afdelingshoofd geaccordeerd:

1. Proces bestuurlijke besluitvorming (B&W proces)
2. Proces externe inhuur
3. Proces bezwaarschriften belastingen (GBZK)
4. Betalingsproces
5. Proces bouwleges
6. Processen in- en uitdiensttreding
7. Proces subsidie
8. Proces werving en selectie

Op 1 juli 2011 zijn de volgende procesbeschrijvingen gereed ⁴:

1. Proces bouwvergunningen
2. Werving en selectie
3. Indienstredingen en uitdiensttredingen

Onderhanden zijn:

1. Onkostenvergoedingen
2. Inkoop en aanbesteding

Gestart moeten nog worden:

1. Werkprocessen zaakgericht werken
2. Ondersteuning operatie ombuiging

Volgens de organisatie is het vaststellen van de werkprocesbeschrijvingen een door de directie gemandateerde bevoegdheid aan de desbetreffende afdelingsmanager. De rekenkamer heeft een overzicht gemist van welke werkprocessen beschreven moeten worden en binnen welke termijn ze gereed moeten zijn. Zo'n overzicht zou naar de mening van de rekenkamer door of namens de directie moeten worden vastgesteld.

Door het ontbreken van harde afspraken komen de werkprocesbeschrijvingen langzaam tot stand. De organisatie is voornemens te starten met het beschrijven van de werkprocessen die verband houden met zaakgericht werken en de daarbij behorende digitale processen. Wellicht kan een koppeling tussen de beschrijving van deze werkprocessen en de nog uit te voeren

⁴ memo medewerker AO/IC over Voortgang AO/IC 2011 d.d. 1 juli 2011

beschrijvingen op basis van de legal audit van de juridisch controller en het rekenkameronderzoek van 2008 een versnelling brengen.

Aan het Bedrijfsplan 2011 Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid d.d. 13 december 2010 (hierna Bedrijfsplan 2011) wordt over juridische control onder meer het volgende ontleend.

Optimalisering werkprocessen.

In 2009 zijn alle werkprocessen beschreven en vastgelegd in een systeem voor procesbeschrijving namelijk Protos. In 2011 zullen deze processen nader worden bekeken en worden opgehangen in een overzichtelijke hiërarchisch processtructuur. Daarnaast zullen er tools worden ontwikkeld, die het mogelijk maken om de processen continu actueel te houden (---).”⁵ Deze processen zullen via Intranet ontsluitbaar zijn.

Werkwijze bij beroep.

In 2011 zal bij een beroep worden gestart met een screening of de belastingbeschikking juist was. Zo neen dan wordt de beschikking gecorrigeerd. Zo ja, dan wordt eerst gekozen voor mediator. Lukt deze niet dan gaat de procedure bij de rechter verder. Uitgangspunt is dat uiteindelijk minder dan 10 % van de ingediende beroepschriften door de rechter gegrond wordt verklaard.⁶ Via de zogenaamde dashboards wordt hierover gerapporteerd. In 2009 en 2010 is dat respectievelijk 32 % en 24 %⁷.

Functiescheiding

De aanbevelingen uit de managementletter 2010 van de accountant richten zich met name op het inrichten van systeemautorisaties op basis van functiescheiding tussen de verschillende teams.⁸ Deze activiteit is gepland voor 2011.

Samengevat

Er wordt met door B&W vastgestelde afdelingsplannen gewerkt.

Een aantal werkprocesbeschrijvingen is vastgesteld op ambtelijk niveau.

De rekenkamer heeft een overzicht gemist van welke werkprocessen volgens de directie beschreven moeten worden en binnen welke termijn ze gereed moeten zijn. Door het ontbreken van harde afspraken komen de werkprocesbeschrijvingen langzaam tot stand.

Van aanbeveling 2 zijn de afdelingsplannen gerealiseerd en zijn de werkprocesbeschrijvingen gedeeltelijk gerealiseerd.

3. Maak per werkproces een analyse van de daarin mogelijk voorkomende juridische risico's en houd daarbij met name ook oog voor de risico's van trage besluitvorming.

In de Nota AO/IC gemeente Bloemendaal 2011/2012 “Op weg naar transparantie” draait het bij administratieve organisatie en interne controle onder meer om risicobeheersing.⁹ Bij de bepaling van de prioriteit van de processen die volgens deze nota het eerst in kaart zullen worden gebracht worden vooral financiële en bedrijfsmatige risico's genoemd.¹⁰

⁵ Paragraaf 2.1 Bedrijfsplan 2011

⁶ Paragraaf 2.5.1 Bedrijfsplan 2011

⁷ Dashboard 1 2011 GBKZ Bloemendaal

⁸ Paragraaf 2.5.3 Bedrijfsplan 2011

⁹ blz. 4/14

¹⁰ blz. 9/14

De rekenkamer heeft geen directe verwijzing gevonden naar juridische risico's, waaronder die van trage besluitvorming. Indien juridische risico's resulteren in financiële risico's dan zijn ze een verplicht onderwerp in de beschrijving van een werkproces.

Aanbeveling 3 is derhalve gedeeltelijk gerealiseerd.

4. Beoordeel in hoeverre afdelingen, gelet op de juridische werklast, behoefte zouden kunnen hebben aan een medewerker die uitsluitend juridische werkzaamheden verricht.
8. Vermijd kennistekorten op voor de gemeente cruciale juridische functies door meer te sturen op het aannemen van medewerkers met het juiste kennisniveau in plaats van het inhuren van tijdelijke externen.
9. Maak meer budget beschikbaar voor het aannemen van juridisch specialisten die men binnen de verschillende eigen afdelingen niet kan missen. Een mogelijke oplossing is het werken met toeslagen.

Gelet op de juridische werklast is de afdeling Bouwen en Wonen uitgebreid met 2 juristen. Ook het bedrijfsbureau is uitgebreid met een parttime juridisch medewerker.

Aanbevelingen 4, 8 en 9 zijn gerealiseerd..

5. Maak een logische afbakening tussen de kwaliteitscontrolfunctie en de juridische controlfunctie.

De kwaliteitscontrol is bij integraal management in de gemeente Bloemendaal toegewezen aan de lijn: medewerker, afdelingshoofd en directie. De behandelingsgereedheid van een voorstel wordt door de lijn beoordeeld in overleg met de verantwoordelijke wethouder.

De directie wordt voor de kwaliteitscontrol bijgestaan door een seniormedewerker, die alle B&W-voorstellen aan een beoordeling onderwerpt.

De juridische control is de taak van het bedrijfsbureau. De onder aanbeveling 1 aangegeven voorgenomen screening van B&W-besluiten is daarvan een goed voorbeeld.

Aanbeveling 5 is gerealiseerd.

6. Vermijd een combinatie van de functie van juridische controller en die van juridisch consulent/adviseur.
13. Onderscheid omwille van de onafhankelijkheid de functie van juridische controller van die van het secretaris van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent.
14. Beleg het secretariaat van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent bij een (lijn)afdeling en niet bij het Bedrijfsbureau.

Op het bedrijfsbureau werken 3 juristen op 2,3 FTE met als functieomschrijving "juridische controller". De organisatie heeft een grote behoefte aan een inzet van het bedrijfsbureau ten aanzien van de onder "advisering/control" en andere juridische werkzaamheden. Dat betekent volgens Plan van aanpak JC dat 0,3 FTE wordt gewijd aan de juridische control.

Op bijna elke afdeling is een jurist aanwezig als eerste aanspreekpunt voor juridische zaken. De afdeling Financiën en facilitaire zaken beschikt niet over een eigen jurist. De reden daarvoor is dat op die afdeling in beginsel ook geen jurist is vereist. Zo nodig wordt contact opgenomen met de juridisch controllers of de huisadvocaat.

Voor het secretarisschap van de commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften van de gemeente Bloemendaal (hierna: Bezwaarschriftencommissie) is de volgende regeling getroffen. Twee juridisch controllers zijn tevens secretaris van deze commissie. Zij houden zich in het algemeen niet bezig met het adviseren in individuele zaken in eerste aanleg. Mocht het toch voorkomen dat in een enkel geval geadviseerd is in eerste aanleg, dan verschoont zich die secretaris en doet de andere secretaris die zaak.

De aanbevelingen zijn niet opgevolgd in verband met de schaalgrootte van de gemeente Bloemendaal. De gerealiseerde personeelsuitbreidingen en de gemaakte afspraken om de “onafhankelijkheid” van de secretarissen van de bezwaarschriftencommissie te bewerkstelligen is volgens de rekenkamer datgene wat de aanbevelingen wilden bereiken.

De rekenkamer acht de aanbevelingen 6, 13 en 14 gerealiseerd.

7. Zorg voor een goede omschrijving van de taken en rol van de juridische controller binnen de gehele (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie.

In het functieboek worden de taken van de verschillende juridische controllers. beschreven. Deze beschrijving is als bijlage 3 bij dit verslag gevoegd.

Aanbeveling 7 is gerealiseerd.

10. Breng opleidingsmogelijkheden structureel onder in functioneringsgesprekken. Gebruik het daarvoor beschikbare budget.

Volgens de ambtelijke organisatie is dit geschied aan de hand van de afdelingsplannen en het opleidingsplan, dat jaarlijks wordt opgesteld.

Voor de afdeling GBKZ zijn er opleidingsbudgetten per thema per team.

Aanbeveling 10 is gerealiseerd.

11. Voer opnieuw het periodiek overleg tussen de juristen van de verschillende afdelingen in.

In 2010 en 2011 is er vier keer vaktechnisch overleg gehouden tussen de juristen van de verschillende afdelingen. Daaraan neemt ook de jurist van de afdeling Gemeentebelasting Kennemerland Zuid deel.

Aanbeveling 11 is gerealiseerd

12. Leg een centrale contractenbank aan.

Ter uitwerking van een projectopdracht is een contractenbank opgezet. De contractenbank bestaat uit een spreadsheet met daarin de vermelding van de relevante gegevens van een contract. Volgens de organisatie zijn afspraken gemaakt over de te vermelden gegevens en wie daarvoor verantwoordelijk is .

Het is de bedoeling dat in de toekomst de Stichting Regionaal Inkoopbureau IJmond en Kennemerland (RIJK) de contractenbank gaat beheren.

Aanbeveling 12 is gerealiseerd

15. Zorg voor een structurele terugkoppeling van de adviezen van de Commissie voor Bezwaar en Beroep naar het afdelingshoofd en de afdeling in plaats van naar de medewerker.

16. Beschouw ieder bezwaarschrift als een gratis advies van de burger en handel dien ten gevolge.

17. Stimuleer de Commissie voor de Bezwaar- en beroepschriften om de gemeente actiever aanbevelingen te doen en benoem een vaste voorzitter van de Commissie.

Alle collegevoorstellen met beslissingen op bezwaar worden thans aangeleverd door de vakafdelingen en de voorstellen worden ondertekend door de afdelingshoofden. Het management wordt dus met alle adviezen van de bezwaarschriftencommissie geconfronteerd.

Uit het jaarverslag 2010 van de Bezwaarschriftencommissie blijkt dat het aantal bezwaarschriften in de periode 2009 tot 2011 daalt. Het aantal bezwaarschriften in deze periode bedraagt:

2008: 74 bezwaarschriften

2009: 56 idem

2010: 29 idem

In het jaarverslag 2010 wordt ook melding gemaakt van het feit dat in 17 gevallen in 2010 is overgegaan tot mediation waarvan in 9 gevallen het bezwaar is ingetrokken en in 5 gevallen een nieuw besluit is genomen.

De Bezwaarschriftencommissie adviseert in het jaarverslag 2010 dat de verantwoordelijk juristen binnen de vakafdelingen de mediation met kracht voortzetten.

In dat jaarverslag wordt tevens aanbevolen extra aandacht te blijven besteden aan de motivering van beslissingen in eerste aanleg.

Aanbevelingen 15, 16 en 17 zijn gerealiseerd.

18. Sla niet door in controlitis. Op het moment dat de gemeente in staat is sterke taakvolwassen afdelingen in te richten die in staat zijn de juridische functie te vervullen, is slechts een beperkte juridische controlfunctie nodig.

Naar de mening van het bedrijfsbureau is er thans sprake van sterke taakvolwassen afdelingen, die in staat zijn de juridische functie te vervullen met dien verstande dat de motivering van de beslissingen van de afdeling Sociale zaken aandacht behoeft. De afdeling Bouwen en Wonen is thans op sterkte met twee geworven juristen.

De uitkomsten van de tot februari 2012 lopende screenings door het stafbureau van beslissingen van de afdelingen Sociale zaken, Bouwen en Wonen, Publiekszaken en Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid zullen naar de mening van de rekenkamer een indicatie geven of zij in staat zijn de juridische functie te vervullen.

De rekenkamer vat aanbeveling 18 dan ook meer op als een waarschuwing voor een valkuil.

De rekenkamer denkt dat aanbeveling 18 in de praktijk ook als zodanig heeft gefunctioneerd.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

De conclusies uit de bevindingen worden als volgt schematisch weergegeven:

- XXX aanbeveling gerealiseerd
- YYY aanbeveling gedeeltelijk gerealiseerd
- ZZZ aanbeveling niet gerealiseerd

aanbeveling	Conclusie	
1 visie	Gerealiseerd	XXX
2 afdelingsplan werkproces	Er zijn door B&W vastgestelde afdelingsplannen. Gemist wordt een overzicht van werkprocessen welke volgens de directie beschreven moeten worden en binnen welke termijn. Daardoor komen de werkprocesbeschrijvingen langzaam tot stand. Een aantal werkprocesbeschrijvingen is vastgesteld.	XXX YYY
3 analyse werkproces	Rekenkamer heeft geen directe verwijzing gevonden naar juridische risico's waaronder die van trage besluitvorming. Indirect worden juridische risico's uiteindelijk financiële risico's en waar dat het geval is hebben de werkprocessen daarvan voorrang.	YYY
4, 8 en 9 aantal/ inhoud werknemers	Gerealiseerd, waardoor een verbetering van de juridische control mogelijk werd.	XXX XXX XXX
5 afbakening kwaliteit en jur. control	Gerealiseerd.	XXX
6, 13 en 14 functiescheiding	De aanbevelingen zijn niet opgevolgd in verband met de schaalgrootte van de gemeente Bloemendaal. De gerealiseerde personeelsuitbreidingen en de gemaakte afspraken om de "onafhankelijkheid" van de secretarissen van de bezwaarschriftencommissie te bewerkstelligen is volgens de rekenkamer datgene wat de aanbevelingen wilden bereiken.	XXX XXX XXX
7 taken/rol jur. control	Gerealiseerd.	XXX
10 opleiding	Gerealiseerd.	XXX
11 periodiek juridisch overleg	Gerealiseerd	XXX
12 contractenbank	Gerealiseerd	XXX
15, 16 en 17 bezwaarschriften-commissie	Gerealiseerd.	XXX XXX XXX
18 controlitis	Is opgevat als een waarschuwing voor een valkuil.	

De juridische control is onder meer verbeterd doordat de volgende zaken zijn geregeld:

- De ontwikkeling van een visie op juridische control.
- Een aantal werkprocessen is beschreven.

- De personeelsformatie is uitgebreid met juristen.
- De taken van de juridische controller zijn beschreven.

In de organisatie wordt gewerkt aan een verbetering van de juridische control zoals de beschrijving van werkprocessen met juridische risico's.

Het einddoel van de verbetering van juridische control is volgens het onderzoek van de rekenkamer in 2008 de aanwezigheid van taakvolwassen afdelingen die in staat zijn de juridische functie te vervullen, waardoor de controlfunctie beperkt kan blijven.

De screening van beslissingen, die nog maar net van start is gegaan maakt dat thans nog niet is te zeggen of het einddoel is bereikt. De uitkomsten van de tot februari 2012 lopende screenings door het stafbureau van beslissingen van de afdelingen Sociale zaken, Bouwen en Wonen, Publiekszaken en Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid zullen naar de mening van de rekenkamer een indicatie geven of zij in staat zijn de juridische functie te vervullen.

Gelet op de in de aanhef van deze paragraaf genoemde verbeteringen is het voor de rekenkamer duidelijk dat sinds 2008 de organisatie een duidelijke verbeteringslag op het terrein van de juridische control heeft gemaakt.

De nog openstaande zaken van bijvoorbeeld het Plan van aanpak juridische control 2009-2010 dienen naar de mening van de rekenkamer planmatig te worden aangepakt. Daarin is belangrijk dat vooraf verantwoordelijken en het tijdpad duidelijk zijn.

5.2 Aanbevelingen.

Op basis van de conclusies in 5.1 doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. De Directie stelt een plan van aanpak op voor het realiseren van nog open einden van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek van 2008 en de legal audit van de juridisch controller; daarin dient geregeld te zijn de verantwoordelijken, de afdoeningstermijn en de voortgangsrapportage.
2. De Directie bepaalt welke werkprocessen nog moeten worden beschreven en binnen welke termijn en wie de uitvoering bewaakt.
3. De Directie rapporteert de uitkomst van de thans lopende screenings aan B&W.
4. B&W stellen de raad van de conclusies van de screenings in kennis.

6. Bestuurlijk wederhoor B&W

B&W hebben op 17 januari 2012 gereageerd op dit rekenkamerrapport. De volledige reactie is integraal als bijlage 5 opgenomen in het rapport.

B&W memoreren dat 17 van de 18 aanbevelingen zijn gerealiseerd. De niet gerealiseerde aanbeveling heeft betrekking op het vastleggen van werkprocesbeschrijvingen met daarin een analyse van de mogelijk voorkomende risico's, waaronder met name de risico's van trage besluitvorming. B&W geven aan dat de lijst van alle nog in te voeren werkprocessen is opgenomen in de nota's AO/IC gemeente Bloemendaal 2011/2012 van februari 2011, Werkplan AO/IC 2010 van februari 2010 en Werkplan AO/IC van januari 2011. De nota's worden volgens B&W jaarlijks geactualiseerd en door de accountant van de gemeente nauwlettend gevolgd. Om deze reden is er volgens B&W geen behoefte aan een plan van aanpak waarin de te beschrijven werkprocessen zijn vastgelegd.

De aanbevelingen 3 en 4 over de rapportering van de conclusies van de thans lopende screeningen aan B&W en de raad zullen B&W uitvoeren.

7. Nawoord rekenkamercommissie Bloemendaal

De rekenkamercommissie trekt uit de reactie van B&W de conclusie dat B&W de aanbevelingen over screening overnemen en dat aan de aanbevelingen over een plan van aanpak van nog open einden al is voldaan door een beleidsnota en een werkplan AO/IC.

Het door de rekenkamercommissie aanbevolen plan van aanpak bevat twee onderwerpen namelijk de nog openstaande aanbevelingen van het onderzoek van de rekenkamercommissie van 2008 en van de legal audit van de juridisch controller.

B&W gaan ervan uit dat de aanbevelingen in de legal audit van de juridisch controller zijn uitgevoerd. De rekenkamercommissie beveelt aan dat na te gaan.

De nog uit de rekenkameronderzoek van 2011 openstaande aanbeveling heeft betrekking op procesbeschrijvingen. Uit de thans door B&W overgelegde stukken blijkt volgens het Werkplan AO/IC van januari 2011 ¹¹ dat er 3 processen zijn beschreven en 2 in bewerking zijn. In dit werkplan ¹² staat de volgende planning:

- | | |
|--|---|
| 1. Proces bouwvergunningen: | januari 2011 (concept uitgewerkt) |
| 2. Proces P&O: | blanco (1 ^e werksessie gehad) |
| 3. Project zaakgericht werken (6 processen): | 2 ^e helft 2011 (deels uitgewerkt) |
| 4. Ombuigingsoperatie: | geheel 2011 (nog niet gestart) |
| 5. Inkoop en aanbesteding: | 1 ^e helft 2011 (deels al opgepakt inkoper) |
| 6. Acties van de managementletter: | 1 ^e kwartaal 2011 |
| 7. Grondexploitatie | blanco |

In deze planning is naar de mening van de rekenkamercommissie voor proces P&O en grondexploitatie de afdoeningstermijn niet geregeld. Ook zijn voor alle processen de verantwoordelijken en degenen die het proces bewaken niet geregeld.

De grondexploitatie is bovendien een voorbeeld van een werkproces waarin sprake is van een analyse van de mogelijk voorkomende risico's, waaronder met name de risico's van trage besluitvorming ¹³.

¹¹ Onderdeel 5

¹² Bijlage 3 Prioriteiten processen 2011

¹³ aanbeveling 3 van het rapport rekenkamercommissie 2008

De rekenkamercommissie is daarom van mening dat op basis van de door B&W in het bestuurlijk wederhoor overgelegde stukken er geen reden is de aanbevelingen te wijzigen.

Bijlage 1

Afkortingen

Rekenkamer	rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal
B&W	het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bloemendaal
Plan van aanpak JC	Plan van aanpak juridische control 2009-2010
Nota AO/IC	Nota AO/IC gemeente Bloemendaal 2011/2012 “Op weg naar transparantie”
Legal audit	Conclusies en adviezen juridische kwaliteitszorg
Afdeling GBKZ	afdeling Gemeentebelastingen Kennemerland-Zuid
Stichting RIJK	Stichting Regionaal inkoopbureau IJmond en Kennemerland

Bijlage 2

Conclusies en aanbevelingen in Rapportage legal audit/conclusies en adviezen juridische kwaliteitszorg uitgevoerd door mr. J.P. Foppe

Is de juridische functie binnen elk organisatieonderdeel kwantitatief en kwalitatief adequaat?

- De gemeente heeft te kampen met een kwantitatief gebrek aan (juridisch) personeel. Ik adviseer niet slechts actief kwalitatief goed (juridisch) personeel te werven, maar er ook actief zorg voor te dragen dat goed personeel bij de gemeente Bloemendaal werkzaam blijft. Kleine toelagen en bewust belonen kunnen doeltreffend werken.
- Teneinde de kwaliteit van de ambtenaren op het juiste peil te brengen en te houden adviseer ik een scholingplan op poten te zetten. De afdeling P&O zou dit reeds hebben gedaan, maar het is niet van de grond gekomen. Eigenlijk past uitvoering door P&O ook niet binnen het integrale managementmodel, waarbij de manager integraal verantwoordelijk is voor zijn afdeling, dus ook voor de scholing van zijn medewerkers. Het jaarlijks verantwoording afleggen door de manager over het peil van de scholing binnen diens afdelingen ligt dan ook meer in de rede. Noodzakelijk is natuurlijk dat indien voor de laatste module wordt gekozen de afdelingsplannen van de grond komen en het argument tijdgebrek (lees: gebrek aan prioriteit) van tafel gaat. Indien de afdelingsplannen van de grond komen kan daarin een juridische paragraaf worden opgenomen (met daarin per afdeling het aantal bezwaarzaken, de dicta van de beslissingen op bezwaar, aantal beroepsprocedures, aantal claims etc.). Ongeacht de keuze van de module kunnen de juridisch controller en de kwaliteitscontroller hierbij hand en spandiensten te verlenen.
- De kwaliteit van de juridische component van besluiten valt of staat verder met het raadplegen van de juiste bronnen. De thans voorhanden zijnde abonnementen worden niet of nauwelijks geraadpleegd. Ik adviseer u dan ook (met vooraankondiging) alle juridische abonnementen op te zeggen en vervolgens aan de hand van het “piepcriterium” selectief nieuwe abonnementen af te sluiten. Daarnaast adviseer ik u zo spoedig mogelijk iedere jurist van de actuele versie “Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht” voorzien. Tenslotte geef ik u in overweging voor alle overige abonnementen dezelfde procedure te hanteren. Dit laatste valt echter buiten het bestek van deze audit.

Kent de juridische functie een duidelijke plaats binnen elk organisatieonderdeel?

- Een afdelingsmanager nieuwe stijl hoeft niet juridisch inhoudelijk van de zaken op de hoogte te zijn. Een gevaar schuilt er in dat de aan de afdelingsmanagers gemandateerde besluiten, maar ook b&w- en raadsvoorstellen, tevoren onvoldoende worden gecheckt op juridische kwaliteit. De Afdeling Bouwen en Wonen beschikt over een afdelingsmanager nieuwe stijl. Deze afdeling genereert van oudsher het meeste bezwaarschriften (zie jaarverslag commissie bezwaar en beroep) en dergelijke besluiten brengen soms ook grote financiële risico's met zich mee. Ik adviseer dan ook in de afdeling Bouwen en Wonen een (juridisch bekwame) senior aan te stellen die alle besluiten (dan wel een deel daarvan, bijvoorbeeld bij enige twijfel bij de beslisser in eerste aanleg) uit die afdeling toetst op juridische kwaliteit en logische consistentie.

Teneinde risico's zoveel mogelijk terug te dringen zouden ook binnen de andere afdeling (juridisch bekwame) senioren moeten worden benoemd.

- De besluiten die niet zijn gemandateerd en aan het college worden voorgelegd worden zonder uitzondering – zij het onder hoge tijdsdruk – door de kwaliteitscontroller zowel juridisch als politiek gescreend. Teneinde vast te leggen waar exact op wordt gescreend adviseer ik u in het kader van kenbaarheid en continuïteit een checklist op te stellen.

Heeft elk organisatieonderdeel zijn besluitvormingsprocessen met een risicocomponent gestandaardiseerd?

- Op intranet staat een aantal werkprocessen en procesbeschrijvingen. Deze zijn niet altijd actueel en zijn ook niet altijd onder het juiste “kopje” te vinden. Ik adviseer u die procesbeschrijvingen door de juridisch controller te laten actualiseren en onder één kopje op te slaan, teneinde alles toegankelijker te maken.
- Ik adviseer u door de juridisch controller een procesbeschrijving “ingebrekestelling” op te laten stellen, alsmede een procesbeschrijving “bezwaar en beroepschriften”, waarin de beslistermijnen worden vastgelegd. Teneinde de naleving van die termijnen goed te borgen is automatisering van de processen vereist. Corsa voorziet hier thans nog niet in, maar dit is wel cruciaal, mede in verband met de nog in te voeren Wet dwangsom.
- Ook adviseer ik u de afdeling Financiën en Facilitaire Zaken een checklist te laten produceren voor de beoordeling die voorafgaat aan de betaling van nota's, met als bijzondere aandachtspunten verificatie van de parafen (uitsluitend budgethouder en budgetbeheerder mogen tekenen) en verificatie dat er geen doublures voorkomen.
- Daarnaast adviseer ik u een procesbeschrijving (of misschien liever werkafpraak) te laten maken dat ieder stuk (dus ook Provas stukken!) opgeslagen wordt in het Corsa, met daarbij de opdracht aan de behandelend ambtenaar de onderliggende stukken te relateren. Dit is bittere noodzaak voor een adequate dossiervorming en daarmee de kwaliteit van een mogelijke bezwaar- en beroepsprocedure.
- Ik adviseer u niet iedere aparte procedure minutieus in checklists vast te leggen. Dit creëert een gevoel van schijnzekerheid. Gebleken is bovendien dat dit betuttelend overkomt en dat de checklists niet worden geraadpleegd. De correcte procedures behoren “in het hoofd” van de ambtenaar te zitten. Verder is van belang dat een aantal fouten (zie voorbeeld fout in kapvergunning) niet zijn te ondervangen via checklists. Belangrijker is dat de medewerkers gemotiveerd worden goed over de implicaties van hun voorstellen na te denken, waarbij goede scholing onontbeerlijk is (zie 2.1).

Vindt het publiekrechtelijk handelen plaats binnen de daarvoor gestelde regels?

- De beslissingen in eerste aanleg zijn nauwelijks gemotiveerd. Indien dit voortvloeit uit overwegingen van efficiency is dat aan u, maar het is wel belangrijk dat u zich hiervan bewust bent. Desgewenst kan in overleg met de vakafdeling worden gekeken of er tekstblokken kunnen worden ingevoegd, die op zichzelf een basismotivering opleveren en tevens nopen tot nadenken over een nadere, specifiek op de casus toegesneden motivering.

Vindt het privaatrechtelijk handelen plaats binnen de daarvoor gestelde regels?

- Het komt met enige regelmaat voor dat contracten te laat worden opgezegd met alle nadelige (financiële) gevolgen van dien. Soms wordt een contract in zijn geheel niet onderkend. Dit kan worden ondervangen met een contractenbank. Een contractenbank geeft meer voordelen. Via een contractenbank kan bij Europese aanbesteding een half

jaar voor verloop van het contract worden gerappelleerd. Bij meervoudig onderhandse aanbesteding zou men kunnen kiezen voor een rappel drie maanden voorafgaand aan het verlopen van het contract. Er heeft inmiddels overleg met BCT plaatsgevonden over de mogelijkheden voor een contractenbank in Corsa. Dit systeem voorziet in de behoeften als geschetst in 2.5.

- BCT biedt tevens een systeem aan voor bezwaar- en beroepschriften. Deze module voorziet in het borgen van de termijnen, het automatisch aanleggen van digitale dossiers, het aanmaken van standaardbrieven en het genereren van de doorlooptijden voor het jaarverslag. Dit systeem is niet alleen van groot belang voor het kunnen toezien op tijdige afhandeling van bezwaar en beroepschriften, maar zal ook een behoorlijke tijdbesparing voor de juridisch controller en diens secretaresse opleveren. Ik verwijs hierbij kortheidshalve naar de offerte van BCT (nr. 2008015559). Het spreek voor zich dat beide pakketten zich binnen de kortst mogelijke tijd zullen terugverdienen. De juridisch controller heeft voor het opzetten van de contractenbank en het systeem voor bezwaar- en beroepschriften een projectopdracht geschreven (nr. 2008011330).
- Voor de inkoop is reeds een inkoopnotitie vastgesteld. Deze dient leidraad te worden voor de inkopers. Als het goed is zal per 1 januari 2009 een inkoopverenigingsverband tot stand zijn gekomen, waarbij de inkoop verder geprofessionaliseerd kan worden. Ik onthoud mij bij deze stand van zaken van aanbevelingen.

Voorkomt de organisatie onrechtmatig en onwenselijk handelen en zijn de arbeidsverhoudingen geregeld volgens de daarvoor gestelde regels en kaders?

- Er zijn geen indicaties dat de gemeente afgezet tegen de landelijke percentages onevenredig veel schadegevallen heeft. Uitzondering hierop lijkt de post onjuiste informatie/toezeggingen te vormen. In dit kader adviseer ik u de nota “gewekt vertrouwen” andermaal onder de aandacht te brengen.
- De afwikkeling van schadegevallen is uitbesteed en niet is gebleken dat dit niet goed loopt. Ik onthoud mij van aanbevelingen.
- De klachtenregeling betreffende bejegening door ambtenaren en bestuurders lijkt goed te functioneren. Hieraan hoeft thans geen bijzondere aandacht te worden besteed. Geen aanbevelingen.
- De acties die moeten volgen uit het integriteitbeleid komen onvoldoende van de grond. De verantwoordelijke afdeling (P&O) dient op de in paragraaf 2.7 genoemde wijze uitvoering te geven aan het besluit integriteitbeleid. Tevens geef ik u in overweging om – zonodig met mijn hulp – een checklist op te laten stellen door P&O met onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden alvorens sollicitanten worden aangesteld.

Bijlage 3

Funcieprofielen controllers in de gemeente Bloemendaal

Funcieprofiel Gemeente Bloemendaal, functiefamilie: Controller

22

Plaats in de organisatie

De werkzaamheden worden verricht onder verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd.

Voor de bandbreedte A geldt dat voor wat betreft de controltaken rechtstreeks verantwoording wordt afgelegd aan het dagelijks bestuur of de gemeenteraad.

Funcieprofiel

verricht een samenstel van de volgende taken:

bewaakt als controller de kwaliteit van het financiële sturings- en beheersinstrumentarium. Is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het functioneren van een adequaat controlesysteem van de financieel-administratieve registratie en administratieve organisatie;

initieert, ontwikkelt en evalueert beleid op het terrein van planning en control, bedrijfsvoering en informatievoorziening;

volgt beleids-, bedrijfsmatige en bestuurlijke ontwikkelingen op het gebied van planning & control en/of juridische zaken, toetst deze op relevantie voor de eigen organisatie en vertaalt deze naar plannings- en controlinstrumenten voor de organisatie;

initieert, ontwikkelt en evalueert beleid op het gebied van de informatievoorziening;

draagt zorg voor correcte informatievoorziening en/of rapportage aan management, college en/of raad;

verricht onderzoek en adviseert het management en het bestuur;

zorgt voor de interne controle. Controleert en beoordeelt de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de voortgang van procedures;

onderhoudt interne en externe contacten;

verricht overige werkzaamheden passend binnen de doelstellingen van de organisatie;

verricht het secretariaat van de commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften;

voor dit functieprofiel zijn van kracht:

de Regeling budgetverantwoordelijkheid;

-de Regeling voor delegatie en mandaat.

Funcieprofiel Gemeente Bloemendaal, functiefamilie: Controller

23

Verricht een samenstel van de onderstaande taken (controller A):

verricht zeer complexe werkzaamheden op het integrale terrein van beleid, planning & control, bedrijfsvoering en informatievoorziening op strategisch niveau met het accent op ontwikkelen op middellange en lange termijn. Het terrein is complex, breed en gevarieerd. Draagt zorg voor afstemming en integrale advisering;

het werk is slechts bepaald door ruime beleidslijnen zoals deze door het bestuur zijn aangegeven.

Functionaris is mede richtinggevend. De wijze van aanpak en uitvoering wordt aan functionaris zelf overgelaten;

verricht hooggekwalificeerde specialistische

werkzaamheden, waarbij het accent ligt op inhoudelijke analyse in plaats van op de uitvoering;

- adviseert zelfstandig over zeer specialistische werkzaamheden ten behoeve van één of meerdere afdelingen, of de gehele organisatie (intern adviseur). De werkzaamheden zijn zeer complex, organisatiebreed en omvattend van aard;
- analyseert procedures en werkwijzen en stelt verbeterings-/wijzigingsvoorstellen op;
- zorgt voor strategische beleidsadvisering aan het bestuur inzake planning en control, bedrijfsvoering en informatievoorziening.
- ondersteunt medewerkers bij het oplossen van werkinhoudelijke problemen vanuit vakinhoudelijke kennis;
- signaleert problemen, vervult een klankbordfunctie en fungeert als eerste aanspreekpunt wat betreft de werkinhoud;

Verricht een samenstel van de onderstaande taken (controller B):

- verricht de complexe meer omvattende werkzaamheden qua omvang en diepgang binnen het organisatieonderdeel.
- Verricht een samenstel van de onderstaande taken:
- verricht complexe en/of specialistische werkzaamheden op een specifiek terrein van planning & control, bedrijfsvoering en informatievoorziening, en het terrein is afgebakend met een zekere variatie;
 - verricht werk dat meer in gedetailleerde beleidslijnen is aangegeven, de wijze van uitvoering wordt aan de functionaris overgelaten;
 - adviseert de directie en leidinggevenden bij de uitvoering van planning- en controltaken en bij de bedrijfsvoeringstaken;
 - zorgt voor de interne control, waarbij de control primair het karakter heeft van adviseren en overtuigen van de directie en leidinggevenden om binnen de gegeven kaders te blijven. Slechts in een uiterste geval zullen de controltaken uitmonden in een rapportage aan de concerncontroller;
 - geeft in overleg met het afdelingshoofd en het controllersoverleg richting en inhoud aan maraps in het kader van management/bestuurlijke informatievoorziening;
 - draagt bij aan het ontwikkelen, vormgeven van het proces van planning en control, kaders en richtlijnen;
 - adviseert zelfstandig over specialistische werkzaamheden ten behoeve van een afdeling, of de gehele organisatie (intern adviseur). De werkzaamheden zijn complex.

Verricht een samenstel van de onderstaande taken (controller C)

- verricht werkzaamheden op het terrein van planning & control, bedrijfsvoering en informatievoorziening. Het terrein is smaller met een zekere variatie;
- verricht werk dat meer in gedetailleerde beleidslijnen is aangegeven, de wijze van uitvoering wordt aan de functionaris overgelaten;
- ondersteunt de directie en leidinggevenden bij de uitvoering van planning- en controltaken en bij de bedrijfsvoeringstaken;
- zorgt mede voor de interne control, waarbij de control primair het karakter heeft van adviseren en overtuigen van de directie en leidinggevenden om binnen de gegeven kaders te blijven. Slechts in een uiterste geval zullen de controltaken uitmonden in een rapportage aan de concerncontroller;
- draagt bij aan het ontwikkelen, vormgeven van het proces van planning en control, kaders en richtlijnen;
- verricht specialistische uitvoerende werkzaamheden op het gebied van

bedrijfsvoering, planning en control, die volgen uit een takenpakket of opdrachten die meer algemene aanwijzingen zijn gesteld. De werkzaamheden zijn minder complex en/of omvattend;

geeft adviezen of geeft uitvoering aan wet- en regelgeving op specifieke deelterreinen van de bedrijfsvoering, planning en control.

Functieprofiel Gemeente Bloemendaal, functiefamilie: Controller

24

Indicatie kennis en vaardigheid Indicatie kennis en vaardigheid Indicatie kennis en vaardigheden

· WO werk- en denkniveau (controller A) · HBO+ werk- en denkniveau (controller B) · HBO werk- en denkniveau (controller C)

Kerncompetenties Kerncompetenties Kerncompetenties

- Klantgericht werken
- Kwaliteitsbewustheid
- Samenwerken
- Loyaliteit

Naast de kerncompetenties gelden ook de functiespecifieke competenties van de in deze bandbreedte opgenomen functies.

Bijlage 4

Geïnterviewde personen

Mevrouw drs. K.R. Kensen, adjunct-directeur/hoofd bedrijfsbureau

De heer mr. J.P. Foppe, juridisch controller bedrijfsbureau

De heer R.J. van der Hoek, hoofd afdeling Gemeentebelastingen Kennemerland-Zuid

De heer A. Bruijn, beleidsmedewerker afdeling Gemeentebelastingen Kennemerland-Zuid

Mevrouw L. Willemsen ¹⁴, medewerker Stichting Regionaal Inkoopbureau IJmond en Kennemerland

De heer Z. Huang, beleidsmedewerker administratieve organisatie en interne controle bedrijfsbureau

¹⁴ telefonisch

Bijlage 5

Bedrijfsbureau

De Rekenkamercommissie
T.a.v. De heer K. Dijk
Laurens Baecklaan 8
1942 LM BEVERWIJK

Datum : 17 januari 2012
Uw kenmerk : -
Ons kenmerk : 2012000988
Behandeld door : J.P. Foppe
Doorkiesnummer : 023-5225577
Onderwerp : Zienswijze evaluatie rapport juridische controlfunctie
Verzonden :
Bijlage(n) : -

Geachte leden van de rekenkamer,

Op 11 augustus 2008 heeft uw rekenkamercommissie een rapport uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek naar de juridische controlfunctie binnen de gemeente Bloemendaal. In het kader van een evaluatie van de uitvoering en de uitwerking van de aanbevelingen van het onderzoek uit het jaar 2008 is een onderzoek door uw rekenkamercommissie ingesteld, welk onderzoek voor bestuurlijke wederhoor aan ons is voorgelegd. Wij maken hierbij graag van de door u gegeven mogelijkheid gebruik.

Voorop willen wij u danken voor uw bijzondere interesse in de juridische control. Wij hebben uw rapport zorgvuldig bestudeerd en komen tot het volgende.

Naar aanleiding van uw evaluatieonderzoek kan worden vastgesteld dat 17 van de 18 aanbevelingen zijn gerealiseerd. Uitsluitend de aanbeveling met betrekking tot de werkprocessen is volgens uw laatste rapport gedeeltelijk gerealiseerd.

De werkprocessen zijn van groot belang voor de bedrijfsvoering. Binnen de gemeente Bloemendaal is de bedrijfscontrol en de juridische control gescheiden. Wat hier ook van zij, uw aanbevelingen met betrekking tot de werkprocessen zullen uiteraard worden opgevolgd, zij het vanuit het oogpunt van de bedrijfscontrol. Daarover willen wij u het volgende mededelen.

De lijst van alle nog in te voeren werkprocessen is opgenomen in de nota- en het werkplan AOIC (kenmerk respectievelijk 2011005111 en 2009007977/2011005102). De werkplannen worden jaarlijks geactualiseerd. Daarbij komt dat ook de accountant de implementatie van de werkprocessen nauwlettend volgt en zijn bevindingen vastlegt in de managementletter. Naar onze mening is de implementatie van uw aanbevelingen met betrekking tot de werkprocessen bij deze stand van zaken adequaat geborgd en behoeft dit geen verder plan van aanpak.

Al het vorenstaande leidt tot de conclusie dat ten aanzien van de juridische control alle aanbevelingen zijn opgevolgd.

In paragraaf 5.2 doet u verder nog de aanbeveling dat de directie de thans lopende juridische screeningen voor moet leggen aan ons college en dat wij de raad van de conclusies van de screeningen in kennis dienen te stellen. Wij zullen er op toezien dat een en ander op de door u voorgestelde wijze zal geschieden.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Bloemendaal,

, burgemeester
, secretaris

