

Rekenkamer  
commissie

Wijdemeren



## JURIDISCHE KWALITEITZORG

Januari 2013



## **INHOUD**

1. Doel van het onderzoek	3
2. Normenkader	3
3. Onderzoeksvragen	4
4. Onderzoeksaanpak	4
5. Inrichting juridische functie	5
6. Kwaliteitszorg	12
7. Dossierstudie	15
8. Sterkte/zwakte analyse	18
9. Conclusies	22
10. Aanbevelingen	24
11. Bestuurlijk wederhoor	26
12. Nawoord rekenkamercommissie	29

## **BIJLAGEN**

A. Lijst van gesprekspartners	30
B. Samenvatting van de in hoofdstuk 7 besproken dossiers	31

## 1. Doel van het onderzoek

In haar Werkprogramma 2010-2012 heeft de rekenkamercommissie - na overleg met de fractievoorzitters - het onderwerp juridische kwaliteitszorg opgevoerd. In de toelichting daarop stelde de commissie dat er geen aanleiding was tot negatieve uitspraken over de kwaliteit van het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen van de gemeente Wijdemeren. De maatschappelijke trend van toenemende juridisering maakt de positie van de gemeente echter kwetsbaar. Gemeentelijk handelen (of het nalaten daarvan) wordt immers vaker voorwerp van bezwaar- en verhaalsacties.

Bovendien dwingt nieuwe wetgeving, waaronder de wet Dwangsom (2009), die een bestuursorgaan dat niet tijdig beslist een dwangsom oplegt, de wijziging van de Gemeentewet op het stuk van rechtmatigheidscontrole (Besluit accountantscontrole gemeenten) en verschillende tranches van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) de gemeente om haar regelgeving, organisatie en werkwijze aan te passen.

De rekenkamercommissie achtte het daarom uit een oogpunt van risicobeheersing nuttig de rechtskundige weerbaarheid van de gemeente te toetsen. In een kort vooronderzoek werd deze opvatting bevestigd. De rekenkamercommissie heeft daarop definitief besloten het onderwerp juridische kwaliteitszorg op haar onderzoeksagenda te plaatsen. De projectbeschrijving *Onderzoek Juridische Kwaliteitszorg* werd in augustus 2011 naar de gemeenteraad gezonden. Daarin werd als onderzoeksdoel geformuleerd: **Doel van het te verrichten onderzoek is na te gaan of er een effectief beleid is ontwikkeld teneinde de kwaliteit van de juridische producten en diensten te borgen.**

## 2. Normenkader

Bij het uitvoeren van het onderzoek zal het normenkader worden gehanteerd dat bekend staat als het 'Groninger model'<sup>1</sup> en bestaat uit 'zeven geboden voor juridisch handelen' binnen een overheidsorganisatie:

- Personeel: Het juridisch handelen wordt verricht door in voldoende mate aanwezig en kwalitatief goed (toegerust) personeel.
- Structuur: De juridische functie heeft een duidelijke positie binnen de organisatie.
- Werkwijze: De organisatie heeft risicovolle werkwijzen en besluitvormingsprocessen gestandaardiseerd.
- Publiekrechtelijk kader: Het publiekrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende wetten en andere regelgeving.
- Privaatrechtelijk kader: Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende wetten en andere regelgeving.

---

<sup>1</sup> Het debâcle van de Groninger Kredietbank (rond 1990) gaf de gemeente Groningen aanleiding tot het formuleren van spelregels voor juridische kwaliteitszorg.

- Feitelijk kader: De organisatie voorkomt onrechtmatig en ongewenst handelen.
- Rechtspositioneel kader: De arbeidsverhoudingen zijn geregeld overeenkomstig de daarvoor geldende regelgeving.

### **3. Onderzoeksvragen**

De rekenkamercommissie is in haar onderzoek op zoek gegaan naar antwoorden op in ieder geval de volgende vragen:

- A. Kent de gemeente een systeem van juridische kwaliteitszorg dat er voor zorgt dat juridische risico's van gemeentelijk optreden (of het nalaten daarvan) beheerst worden?
- B. Hoe wordt erop toegezien dat de juridische capaciteit in de organisatie zowel kwalitatief als kwantitatief van een voldoende niveau is en blijft?
- C. Is de juridische functie - centraal en decentraal - zo georganiseerd en gepositioneerd dat zij een adequate bijdrage kan leveren aan het juridisch juist handelen van de gemeente?
- D. Is door een goede inrichting van werkwijzen en procedures gewaarborgd dat besluiten bevoegd en in overeenstemming met de regels van geschreven en ongeschreven recht worden genomen?
- E. Worden, voorafgaand aan de besluitvorming van raad en college, juridische risico's voldoende in kaart gebracht?

### **4. Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek is verricht conform het Onderzoeksprotocol (april 2006) van de rekenkamercommissie. Gemeentelijke documenten en algemene literatuur over juridische kwaliteitszorg werden doorgenomen. Gesprekken zijn gehouden met de burgemeester (portefeuillehouder), de gemeentesecretaris, de voorzitter van de Commissie voor de Bezwaarschriften, alsmede alle afdelingshoofden en de senior jurist van de onder de afdeling STAF ressorterende eenheid Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ). In het kader van de uitgevoerde dossierstudie zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. De volledige lijst van gesprekspartners is bij dit rapport gevoegd als bijlage A. Het rekenkameronderzoek werd uitgevoerd door Chris Moen, projectleider, en Wim van den Hoek. De rekenkamercommissie is in het bijzonder mevrouw Piroska Olgers, senior jurist BJZ, zeer erkentelijk voor de tijd en aandacht die zij aan het onderzoek heeft geschonken.

De onderzoeksbevindingen werden eind augustus 2012 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de eind september 2012 ontvangen reacties is het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Het volledige rapport is eind oktober 2012 voor bestuurlijk wederhoor aan het college van b&w aangeboden. Het medio december van het college ontvangen commentaar is integraal in dit rapport (hoofdstuk 11) opgenomen en gaat vergezeld van een nawoord (hoofdstuk 12) van de rekenkamercommissie.

## 5. Inrichting juridische functie

### Capaciteit

Binnen het gemeentelijk apparaat is een beperkt aantal medewerkers (juridische specialisten) volledig werkzaam ten dienste van het juridisch handelen van de gemeente. Daarnaast telt het personeelsbestand juridisch geschoolden die niet primair een juridische functie vervullen.

De personele capaciteit aan juridische specialisten is:

[N.B. de vermelding universitair of hbo betreft de actuele bezetting van de functie en niet de formele functiewaardering]

#### Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ)

Jurist universitair	32 uur per week
Jurist universitair	28 uur
Juridisch medewerker hbo	27 uur

#### Ruimtelijke Ontwikkeling (RO)

##### *Cluster Toezicht en Handhaving*

Jurist universitair	36 uur
Jurist universitair	27 uur

##### *Cluster Vergunningen*

Jurist universitair; combinatie met monumenten-/archeologiebeleid	32 uur
---	--------

##### *Cluster Omgevingsbeleid*

Juridisch medewerker hbo	32 uur
--------------------------	--------

#### Dienstverlening (DVL)

##### *Cluster Backoffice*

Juridisch medewerker hbo	32 uur
Juridisch medewerker hbo	10 uur

#### Bedrijfsvoering (BV)

##### *Cluster Financiën*

Medewerker belastingen hbo	10 uur
----------------------------	--------

#### Beheer Openbare Ruimte (BOR)

Deze afdeling beschikt niet over eigen juridische capaciteit.

### Organisatie van het werk

#### Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ)

De eenheid Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) maakt onderdeel uit van de rechtstreeks onder de gemeentesecretaris ressorterende afdeling STAF.

BJZ vormt het centrale juridisch geweten van de gemeente. Haar medewerkers treden op als juridisch consulent. Door het aanbieden van scholing tracht zij de kennis op juridisch gebied van gemeentelijke medewerkers te vergroten of op te frissen.

BJZ verricht de toetsing van door de gemeente uit te vaardigen algemeen bindende voorschriften en levert inhoudelijke bijdragen aan op te stellen niet-standaardcontracten. Bij het opstellen van nieuwe verordeningen kan dikwijls gebruik worden gemaakt van modellen die onder auspiciën van de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) zijn vervaardigd<sup>2</sup>.

Overeenkomsten en verordeningen worden alleen ter besluitvorming aan het college van b&w voorgelegd met een paraaf van BJZ. Individuele beschikkingen komen geheel voor verantwoordelijkheid van de resp. afdelingshoofden; BJZ heeft hiermee geen bemoeienis. Wel vervaardigt BJZ model-beschikkingen (zogenaamde N-modellen) in het geval van nieuwe wetgeving.

Door BJZ zijn modellen geformuleerd voor brieven met juridische risico's die vanwege het college van b&w uitgaan. Zij heeft voorts een checklist opgesteld ten behoeve van de inventarisatie van risico's die zich in het verkeer met burgers en derden kunnen voordoen en van de mogelijkheden van beheersing van die risico's.

Er heeft geen schriftelijke vastlegging plaatsgevonden van de gevallen waarin consultatie, dan wel instemming (medeparaaf) van BJZ verplicht is.

BJZ beslist over de inhuur van externe juridische bijstand voor advisering of het voeren van procedures. Uitzondering hierop vormt de inschakeling van externe rechtsbijstand bij grondexploitatieprojecten. Over de inhuur van rechtskundige expertise van buiten bij dergelijke projecten beslist het hoofd RO zelfstandig.

BJZ behandelt alle bij de gemeente ingediende bezwaren, met uitzondering van WOZ-bezwaarschriften. Zij verzorgt het secretariaat van de Commissie voor de Bezwaarschriften.

Al enige jaren maakt de gemeente gebruik van *premediation* bij de behandeling van bezwaarschriften. Medewerkers benaderen informeel de burger die bezwaar maakt en trachten in een gesprek een oplossing te vinden. Ter vergroting van de vaardigheden van medewerkers die met bezwaren van burgers te maken hebben, zijn tweedaagse trainingen *premediation* georganiseerd. Inmiddels is *premediation* ingebed in de procedure voor de behandeling van bezwaarschriften.

In haar Jaarverslag 2011 heeft de Commissie voor de Bezwaarschriften voor de eerste maal gerapporteerd over de resultaten van de inzet van *premediation*.

In genoemd Jaarverslag is het volgende overzicht over 2011 opgenomen:

Totaal aantal behandelde bezwaarschriften	92
Geen <i>premediation</i> van toepassing	16
Geen <i>premediation</i>	26
<i>Premediation</i> voorgesteld, geen interesse belanghebbende(n)	23
<i>Premediation</i> toegepast, geen resultaat	7
<i>Premediation</i> toegepast, wel resultaat`	20

---

<sup>2</sup> Gemeenten zijn verplicht om hun verordeningen te publiceren in de landelijke databank op Overheid.nl. Per juli 2012 telt de databank 53 verordeningen van de gemeente Wijdemeren.

De Commissie licht toe dat bij 50 (54%) van de 92 bezwaarzaken premediation is ingezet. In 20 gevallen (40%) heeft dit geleid tot intrekking van het bezwaarschrift. In 23 zaken (46%) bestond bij bezwaarmakers geen belangstelling voor een andere oplossing dan de bezwaarschriftenprocedure.

Beleidsvoornemens op het terrein van rechtsbescherming en juridische kwaliteit worden geformuleerd in de jaarlijkse Programmabegroting, *Programma 1 Bestuur en Burger*. Verantwoording ter zake wordt afgelegd in de Programmarekening. De rekenkamercommissie is van oordeel dat de desbetreffende teksten weinig inzicht bieden.

Als 'huisadvocaat' van de gemeente Wijdemeren treedt op de maatschap Kennedy Van der Laan te Amsterdam. Met ingang van 1 januari 2005 is door de gemeente een rechtsbijstandcontract voor onbepaalde tijd met dit kantoor afgesloten. Elk van beide partijen kan dit contract tenminste drie maanden voor het einde van een kalenderjaar opzeggen.

De kosten van inschakeling van advocaten of adviseurs komen ten laste van het door BJZ beheerde inhuurbudget of - in het geval van grondexploitatie - ten laste van de desbetreffende projecten.

In de afgelopen vijf jaar zijn de volgende bedragen (1<sup>e</sup> kolom) voor de inhuur van rechtsbijstand, mediation en juridische adviezen ten laste gekomen van het centrale budget, waarbij (2<sup>e</sup> kolom) de volgende betalingen aan 'huisadvocaat' Kennedy Van der Laan zijn verricht:

	Totaal	Kennedy Van der Laan
2007	€ 97.609	€ 92.196
2008	78.389	69.834
2009	31.282	29.754
2010	31.984	23.394
2011	26.128	24.148

De structurele omvang van de centrale begrotingspost voor juridische bijstand bedraagt € 60.000. De teruggang in het uitgavenniveau sinds 2009 wordt door de senior jurist BJZ verklaard uit economische crisisverschijnselen. Tengevolge van de crisis loopt de bedrijvigheid terug en worden minder vergunningen voor bouwen en wonen aangevraagd. Automatisch leidt dit tot een geringer aantal gemeentelijke besluiten en daarmee tot minder bezwaar en beroep tegen genomen besluiten.

Jaarlijks geeft Kennedy Van der Laan - in het kader van de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening - in een zogenoemde 'advocatenbrief' een evaluatie van de risico's die voortvloeien uit aanhangige juridische procedures. In zijn verklaring van maart 2012, in het kader van de controle van de jaarrekening 2011 heeft Kennedy Van der Laan melding gemaakt van slechts één lopend rechtsgeding van de gemeente waarbij dat kantoor betrokken is. Het betreft een hoger beroep bij de Raad van State tegen een uitspraak van de rechtbank Amsterdam in een bestuursrechtelijk geschil omtrent een bouwvergunning voor twee woningen.

## Ruimtelijke ontwikkeling (RO)

De afdeling RO bestaat uit de clusters Omgevingsbeleid, Projecten & Grondbeleid, Vergunningen en Toezicht & Handhaving. Taken van de afdeling zijn volgens de gemeentelijke website:

- Alle vergunningen
- Bestemmingsplannen
- Bouwprojecten
- Toezicht en handhaving
- Openbare Orde
- Crisisbeheersing
- Monumenten
- Economische Zaken
- Toerisme en Recreatie
- Grondzaken
- Natuur, water en bodem
- Woonschepen
- Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen
- Milieu

Juridische aspecten spelen een belangrijke rol op alle terreinen die door de afdeling worden bestreken. Onderscheid moet worden gemaakt tussen medewerkers die juridisch werk verrichten (vier formatieplaatsen op HBO-niveau) en een relatief groot aantal juridisch geschoolden op andere posities.

Er wordt binnen de afdeling ruim aandacht besteed aan scholing teneinde de juridische kennis en vaardigheden op peil te houden:

- Jurisprudentie wordt bijgehouden middels een circulatiemap.
- Training on-the-job, met docenten van buiten.
- Cursussen buitenshuis. Opleidingsbudget van € 25.000 per jaar beschikbaar.
- Regionale opleidingsfaciliteiten (gewest Gooi en Vechtstreek: 9 gemeenten).

Het afdelingshoofd beklemtoont dat "tussen de oren" van de medewerkers moet zitten: "in geval van twijfel niet inhalen" voordat een RO-vakjurist, BJZ of zo nodig de huisadvocaat een kwestie beoordeeld heeft.

RO is naar het oordeel van het afdelingshoofd kwetsbaar als het gaat om

- Procedurefouten (b.v. niet publiceren verleende omgevingsvergunning).
- Verkeerde uitleg of interpretatie van de regels.

- Tekortschietende parate kennis als gevolg van de geringe omvang van de organisatie, waardoor niet alle regelgeving even intensief en volledig kan worden bijgehouden (praktijkvoorbeeld: ontoereikende toepassing van de Flora- en Faunawet in plan-Overmeer Zuid).

De rekenkamercommissie heeft geen inzicht kunnen verwerven in de uitgaven voor de door RO ingeschakelde externe juridische bijstand ten behoeve grondexploitatieprojecten, aangezien deze inhuur alleen op projectniveau wordt geadministreerd. De vraag voor welke projecten al dan niet juridische bijstand was ingeroepen kon evenmin volledig en betrouwbaar worden beantwoord. Een systematisch inzicht in de effectiviteit van de bij de bestuursrechter gevoerde procedures is, evenals informatie over eventueel opgelegde (plan)schadevergoedingen, afwezig.



## Dienstverlening (DV)

De afdeling Dienstverlening bestaat uit de clusters Burgerzaken, Sociale Zaken, Welzijn, Informatisering, Post & Archief. De taken van de afdeling zijn volgens de gemeentelijke website:

- Klantcontacten: informatie en advies
- Burgerzaken (reisdocumenten, geboorten, huwelijken, overlijden, vestiging, vertrek, verhuizingen, uittreksels en verklaringen omtrent het gedrag)
- Verkiezingen
- Zorg, Werk en Inkomen
- Subsidieverlening
- Jeugd, jongeren en ouderen
- Onderwijs
- Volksgezondheid en Cultuur
- Sport
- Archief
- Informatisering
- Automatisering
- Procesmanagement

De beleidsontwikkeling vindt plaats onder de paraplu van het gewest Gooi en Vechtstreek. De uitvoering geschiedt echter decentraal. De gemeente Wijdemeren is met name op het gebied van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Wet Werk en Bijstand (WWB) kwetsbaar door haar beperkte omvang.

De voormalige afdeling Sociale Zaken had een minder goede reputatie op juridisch gebied. De nodige inspanningen zijn inmiddels verricht om het cluster Sociale Zaken naar een verantwoord juridisch niveau te tillen.

In de Programmabegroting 2012 is de inrichting van een KlantContactCentrum (KCC) "conform het landelijk concept" voorzien. Hiermee wordt beoogd de dienstverlening aan cliënten te verbeteren. Het moet echter tevens de beleidsmedewerkers in staat stellen zich op hun kerntaken te concentreren. De oprichting van het KCC, dat de toegangspoort moet gaan vormen voor alle gemeentelijke producten en diensten en vanaf 2015 ook voor de producten en diensten van andere overheden, heeft begin 2012 plaatsgevonden.

De beleidsmedewerkers voeren het leeuwendeel van het juridisch werk uit. De juridisch medewerker draagt zorg voor de bewaking van de kwaliteit. Het in 2011 nieuw aangestelde (en juridisch geschoolde) hoofd DV ziet kritisch toe op de behandeling van bezwaarschriften. De samenwerking met BJZ verloopt goed.

Het kwaliteitsbeleid van de afdeling zal in 2012 in het afdelingsplan worden verankerd.

## Bedrijfsvoering (BV)

De afdeling Bedrijfsvoering is opgebouwd uit de clusters Interne Dienstverlening, Financiën, Belastingen, Automatisering en Personeel & Organisatie. Taken van de afdeling zijn volgens de gemeentelijke website:

- Financieel beheer en beleid
- Planning en control
- Gemeentelijke belastingen
- Verzekeringen
- Personeelszaken
- Interne dienstverlening
- Inkoop

Bij de heffing van gemeentelijke belastingen is rechtmatigheid nooit in het geding, want de formele grondslag is evident aanwezig. Belastingplichtigen kunnen slechts tegen de hoogte van een aanslag in het geweer komen. Nieuw in het assortiment is de *premediation*, waarbij door overleg en toelichting, en waar nodig correctie, bezwaren kunnen worden afgedaan. Met als resultaat dat van de ca. 600 ingediende WOZ-bezwaarschriften er nog rond 300 zijn overgebleven. Afhandeling van die bezwaarschriften is uitbesteed aan Sens Specialistische Taxaties.

De Waarderingskamer, die toezicht houdt op de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken, signaleerde in het verleden "veel aandachtspunten" en "achterstanden". Uit het rapport van bevindingen van 15 juni 2012 van de door de Waarderingskamer recent uitgevoerde inspectie blijkt dat Wijdmeren erin is geslaagd het algemene oordeel om te buigen naar: "De uitvoering van de Wet WOZ verloopt naar behoren"<sup>3</sup>.

Op het gebied van personeelszaken worden (schaars voorkomende) ontslagbesluiten in eigen beheer opgesteld. Zodra de wederpartij voor zijn/haar verweer een advocaat inschakelt, wordt BJZ betrokken en wordt gezien of het gespecialiseerde juridisch adviesbureau Capra moet worden ingehuurd.

De gemeentelijke inkoopcoördinator is bij de afdeling Bedrijfsvoering ondergebracht. Een aanmerkelijk deel van de inkoop vindt gezamenlijk plaats in gewestverband. Wijdmeren kent sinds enige tijd eigen leveringsvoorwaarden. Contracten worden in ontwerp getoetst door BJZ aan de hand van een checklist contracten. De drie financiële consultants van BV voor resp. DV, BOR en RO verrichten steekproeven inzake een correcte uitvoering van de aanbestedingsregels. De inkoopcoördinator beheert het - in gewestverband aangekochte - contractenregister van de gemeente Wijdmeren, waarin alle contracten die in looptijd de grens van een kalenderjaar overschrijden, worden vastgelegd. Het register biedt inzicht in lopende contractuele verplichtingen en signaleert tijdig het verstrijken van termijnen die om beslissingen over verlenging, vernieuwing of beëindiging van contracten vragen.

### Beheer Openbare Ruimte (BOR)

---

<sup>3</sup> De Waarderingskamer hanteert een vierpuntsschaal: 1.De uitvoering verloopt goed, 2.De uitvoering verloopt naar behoren, 3.De uitvoering kan worden verbeterd, 4.De uitvoering moet dringend verbeterd worden.

De afdeling Beheer Openbare Ruimte bestaat uit drie clusters: Civiel- en cultuurtechniek, Bouwkunde & gebouwenbeheer en Wijkbeheer. De taken van de afdeling zijn volgens de gemeentelijke website:

- Wegen, waterwegen, bruggen, gemalen, rioleringen, sportvelden, recreatieterreinen, speelveldjes, straatmeubilair, openbare verlichting, groenvoorzieningen en begraafplaatsen (incl. begraafplaatsenadministratie)
- Verkeersmaatregelen
- Ongediertebestrijding
- Gladheidbestrijding
- Gemeentelijke gebouwen

De afdeling BOR beschikt niet over eigen juridische capaciteit. Dit betekent dat voor alle juridische kwesties een beroep wordt gedaan op BJZ. Bij juridische aangelegenheden inzake inkoop en aanbesteding wordt de inkoopcoördinator (afdeling BV) ingeschakeld.

In het verleden is geconstateerd dat zich juridische risico's voordoen bij de Telecommunicatieverordening, de Wegsleepverordening en de Begraafplaatsenverordening.

De Telecommunicatieverordening is, in combinatie met regelgeving inzake nutskabels en -leidingen, volledig nieuw opgezet en in december 2011 als 'Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI)' door de raad vastgesteld.

Er zijn veranderingen doorgevoerd in de wegsleepregeling en er is een nieuw contract gesloten met de uitvoerende partij. De Wegsleepverordening moet nog worden aangepast aan de gewijzigde uitvoeringspraktijk. In de tweede helft van 2012 zal een herziene verordening ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

De herziening van de Begraafplaatsenverordening staat op de lange termijnagenda van de raad voor december 2012 vermeld. Of dit haalbaar is, is mede afhankelijk van de besluitvorming over het 'Strategiedocument Uitvaartverzorging', dat in voorbereiding is (planning: 4<sup>e</sup> kwartaal 2012/ 1<sup>e</sup> kwartaal 2013). Mocht blijken dat de inhoud van genoemd document ook gevolgen heeft voor de Begraafplaatsenverordening, dan heeft het de voorkeur de herziening van die verordening op te schorten.

De gemeente is kwetsbaar op het stuk van schadeclaims. Ter beperking van de risico's zijn recentelijk veranderingen doorgevoerd op grond van de aanbevelingen die zijn voortgekomen uit de in 2009/2010 uitgevoerde *juridische control-exercitie* (zie hoofdstuk 6 van dit rapport)

In de door de CROW beheerde Standaard RAW Bepalingen 2010 is alles vastgelegd over de inhoud van bestekken voor bouwcontracten. Het schrijven van de bestekken, met inbegrip van de juridische paragraaf, wordt door de gemeente Wijdmeren uitbesteed aan specialisten.

## 6. Kwaliteitszorg

### **Verantwoordelijkheid**

Blijkens de portefeuilleverdeling in het college van burgemeester en wethouders is de burgemeester verantwoordelijk voor bestuurlijk juridische zaken. Hij is daarmee bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van het gemeentelijk beleid en de uitvoering.

Binnen de ambtelijke organisatie is elk van de afdelingshoofden, met inbegrip van de gemeentesecretaris als hoofd STAF, integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de 'producten' die de afdeling levert. Daarmee dragen zij tevens de verantwoordelijkheid voor de inbreng van de binnen de afdeling aanwezige juridische functies. De afdelingen hebben de mogelijkheid tot het raadplegen van de juristen van de eenheid Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ).

De gemeente kent geen juridisch controller die dient te waarborgen dat besluiten, verordeningen en overeenkomsten voldoen en daartoe over de nodige bevoegdheden beschikt. Wel heeft de senior jurist BJZ in 2009/2010 het initiatief genomen om de juridische kwaliteit van de afdelingsproducten door te lichten (zie hierna onder *Kwaliteitsbeoordeling*). De resultaten daarvan zijn in twee *Rapportages Juridische Control* vastgelegd. Daarnaast vormen de bevindingen van de Commissie voor de Bezwaarschriften in haar jaarverslagen een belangrijke indicator voor de juridische prestaties van de gemeente.

Indien het college besluiten neemt met een inhoud die niet vooraf op juridische valkuilen kon worden gezien, bestaat de kans dat - wegens risico's die later aan het licht komen - achteraf correcties moeten plaatsvinden. Met eventuele gevolgen voor de rechtmatigheid of doelmatigheid.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat geen systematische beoordeling plaatsvindt van de wekelijks door het college genomen besluiten.

### **Beleid**

De gemeente Wijdmeren kent nog geen vastgelegde visie op juridische kwaliteitszorg. Juridische kwaliteitszorg vormt het overkoepelende begrip voor alle stappen die gezet kunnen worden teneinde juridische risico's en de daarmee samenhangende schade te voorkomen of te beperken. Dienstbaar daaraan is de juridische control<sup>4</sup>, waaronder valt te verstaan het inzichtelijk maken, voorkomen en tegengaan van juridische risico's en het waarborgen van een adequate juridische inbreng bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Dankzij de initiatieven en de inzet van enkele medewerkers, is sprake van een redelijk functionerende juridische control. Deze behoeft echter een verdere uitbouw in termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In 2004 heeft de toenmalige senior medewerker van de toenmalige eenheid Juridische Zaken en Veiligheid (JZV) ten behoeve van het ambtelijk management team een *nota Juridische Kwaliteitszorg* opgesteld. Het college en de raad hebben van de nota kennis kunnen nemen.

In deze nota wordt, na een uiteenzetting over het belang van juridische kwaliteitszorg voor een goed functionerende gemeentelijke organisatie, de vraag gesteld naar het gewenste ambitieniveau van de gemeente Wijdmeren op dit gebied. De auteur acht het

---

<sup>4</sup> 'Control' betekent niet 'controle', maar staat voor 'to control', dus voor 'beheersen'.

noodzakelijk dat de juridische kwaliteit van besluiten zodanig wordt verbeterd "dat het risico van het verliezen van procedures zoveel mogelijk wordt gereduceerd en dat procedures zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat zal tevens leiden tot reductie van advocaatkosten".

Melding wordt gemaakt van een in 2003 in de organisatie uitgevoerde risico-analyse, waarbij twaalf risicocategorieën zijn geïdentificeerd. In de nota worden verbeteracties voorgesteld voor elk van de twaalf categorieën, met de aanbeveling deze acties met voorrang te richten op:

- risico's op het gebied van overeenkomsten.
- risico's in verband met bestuurlijke toezeggingen.
- risico's in verband met aansprakelijkheid voor schade.

Alle in de nota vermelde actiepunten zijn in de loop der tijd afgehandeld.

In de nota is sprake van een 'juridisch kwaliteitsmedewerker'. Deze functie heeft echter binnen de gemeente Wijdmeren nimmer bestaan. Taken op het gebied van kwaliteitszorg waren toen (2004) aan de senior medewerker JZV toebedeeld en worden thans door de senior medewerker BJZ uitgeoefend.

De nota uit 2004 heeft geen actueel vervolg gekregen in de vorm van een evaluatie van de uitvoering, een geactualiseerde risico-analyse en daarop te baseren hernieuwd actieplan.

Wel is in een kort memo onder de titel *Juridische Kwaliteitszorg in Wijdmeren* (2007) aan het managementteam en in een brief (2007) aan de raad<sup>5</sup> inzicht gegeven in de stand van zaken van het juridisch kwaliteitsproces. Het memo bevat voornemens inzake een op te zetten contractenregister, een registratiesysteem voor schadeclaims en onderzoek naar de actualiteit van Mandaatregeling 2002.

De *Programmabegroting 2012* besteedt geen aandacht aan de juridische kwaliteitszorg. De term "juridisch" komt in het programmahoofdstuk Algemeen bestuur zelfs niet voor. De aandacht die in de *Programmabegrotingen 2009* en *2010* aan onderwerpen als rechtsbescherming en juridische kwaliteit werd besteed, is geheel verdwenen. Evenals de verantwoording die hierover voorheen werd afgelegd in de *Programmarekeningen* van laatstgenoemde jaren. Pas in de *Programmarekening 2011* wordt (summier) gerapporteerd over de afhandeling van bezwaarschriften (91% binnen de wettelijke termijn afgehandeld) en klachten (93% tijdig afgehandeld), alsmede over premediation als vast onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure [zie ook hoofdstuk 8, paragraaf Publiekrechtelijk kader, van dit rekenkamerrapport].

### ***Informatievoorziening***

De gemeente houdt niet systematisch bij hoeveel en welke juridische procedures worden gevoerd en welke juridische bijstand in welke (financiële) omvang daarvoor wordt ingeroepen. Het registreren hiervan zou op de weg van een juridische controller liggen.

### ***Kwaliteitsbeoordeling***

In 2009 en 2010 heeft onder leiding van de senior medewerker Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) een kwaliteitsbeoordeling onder de titel *Juridische control* plaatsgevonden. Daarbij zijn - over de volle breedte van de gemeentelijke organisatie - de beschikkingen, verordeningen en overeenkomsten op juridische

---

<sup>5</sup> Brief College van B&W ter beantwoording van schriftelijke vragen (najaar 2006) van het raadslid mw. B.R. van Henten-Meijer.

kwaliteit getoetst. Tevens zijn de schadeafhandeling en de beheersing van claimrisico's onder de loep genomen.

De rekenkamercommissie heeft de beschikking gekregen over de rapportages van deze exercitie, die bestaan uit een deel over beschikkingen en verordeningen en een deel over overeenkomsten en schadeclaims.

Deze rapportages zijn door de gemeentesecretaris in 2010 ter kennis gebracht van het college van b&w.

De beoordelingen in het kader van bedoelde exercitie zijn verricht door de BJZ-juristen aan de hand van checklists voor resp., primaire besluiten (beschikkingen), verordeningen en overeenkomsten.

De beschikkingen zijn per afdeling steekproefgewijs getoetst aan de criteria:

(1) bevoegde ondertekening, (2) juist/voldoende gemotiveerd, (3) juiste wettelijke grondslag, (4) juiste rechtsmiddel, en (5) binnen de beslistermijn genomen.

De beoordelingen van in totaal **25 beschikkingen** gaven aanleiding tot aanbevelingen inzake het opnemen van wettelijke bepalingen waarop het besluit is gebaseerd, een betere motivering van het besluit en meer aandacht voor de termijnen. Er werden **6 beschikkingen** werden met "alles goed" gekwalificeerd.

Er werden **32 verordeningen** onder de loep genomen aan de hand van de criteria: (!) bevoegde ondertekening, (2) inhoudelijke juistheid, (3) juiste wettelijke grondslag, (4) voldoet aan wettelijke eisen, en (5) bepalingen zijn uitvoerbaar en te handhaven.

Uit deze beoordeling kwam naar voren dat vier verordeningen sterk verouderd waren en aan vervanging toe waren. Voorts bleken enkele verordeningen inhoudelijk incorrect, onduidelijk, overbodig of niet op de juiste wettelijke grondslag te berusten, dan wel (deels) niet handhaafbaar te zijn. De verordening Gedragscodes Burgemeester, B&W en Raad (2004) bleek sancties op niet-nakoming te ontberen. Twaalf verordeningen werden zonder meer als "juridisch juist" aangemerkt.

In totaal **25 overeenkomsten** werden beoordeeld. Waaronder 11 door de (voormalige) afdeling Maatschappelijke en Sociale Zaken (MSZ) gesloten contracten. Van elk van de overige afdelingen werden 3 à 4 overeenkomsten getoetst. De gehanteerde criteria waren: (1) bevoegde ondertekening, (2) juiste inhoud, (3) risico's afgedekt/beheersbaar, (4) bepalingen uitvoerbaar/afdwingbaar.

Bij een vijftal overeenkomsten inzake te leveren diensten werd aandacht gevraagd voor "extra risico's" voor de gemeente als gevolg van het van toepassing zijn van de algemene voorwaarden van de opdrachtnemer. Verder bevatten enkele overeenkomsten onjuiste of onduidelijke bepalingen over de duur van de overeenkomst. Zestien overeenkomsten werden zonder meer als "goed" gekwalificeerd.

Tenslotte werd nagegaan hoe in de gemeentelijke organisatie wordt omgegaan met risico's van **schadeclaims**: het aansprakelijk stellen van de gemeente voor schade door feitelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk handelen. De ervaring leert dat verreweg de meeste claims van doen hebben met (het beheer van) de openbare ruimte en in het bijzonder met schade door gebreken of werkzaamheden aan de weg. Daarom werd de aandacht in het bijzonder gericht op de (voormalige) afdeling Openbare Werken.

De doorlichting van de door Openbare Werken gevolgde procedures van schadeafhandeling en de beheersing van claimrisico's leverde een reeks aanbevelingen op. De aanbevelingen hebben betrekking op de mandatering, op de procedures bij het binnenkomen en de registratie van claims en op het kennisniveau van de medewerker die meldingen ontvangt (en in staat moet zijn urgenties te beoordelen en prioriteiten te stellen). Verder is aanbevolen om standaard vóór het starten van een groot project in samenspraak met BJZ een risico-analyse op te stellen en deze analyse deel te laten uitmaken van de startnotitie voor het projectplan.

Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan, is er geen systematisch overzicht beschikbaar van de wijze waarop, resp. de mate waarin adviezen over beschikkingen, verordeningen en overeenkomsten zijn geïmplementeerd.

De voorgestelde verbeteringen inzake de registratie en de afhandeling van schadeclaims zijn – naar de rekenkamercommissie is meegedeeld – alle doorgevoerd.

Bij BJZ bestaat het voornemen om in 2013 opnieuw een kwaliteitsbeoordeling te doen plaatsvinden.

## 7. Dossierstudie

De rekenkamercommissie heeft een vijftal dossiers op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en wonen , waarbij externe juridische bijstand werd ingeroepen, bestudeerd. Het betreft de volgende dossiers<sup>6</sup>:

- (1) Dorpscentrum Oud- Loosdrecht: ontwikkeling en realisatie dorpsplein en passantenhaven.
- (2) Voorstraat te Nederhorst den Berg: realisatie appartementen op locatie oude gemeentehuis.
- (3) Elvestia / Najade: omzetten hotelappartementen in woningen te Loosdrecht.
- (4) Plan Overmeer Zuid te Nederhorst den Berg: gebiedsontwikkeling ten behoeve van woningbouw en sport.
- (5) ASR Vastgoedontwikkeling, voorheen Fortis: woningbouw en centrumvoorzieningen op perceel Ottenhome /Swingboei te Loosdrecht.

De vijf dossiers zijn in bijlage B. bij dit rapport chronologisch en in hoofdlijnen beschreven. Met betrekking tot de dossiers (2) t/m (5) heeft de rekenkamercommissie de volgende vragen gesteld:

- a. Is vooraf een plan van aanpak opgesteld waarin werd geanticipeerd op externe ontwikkelingen en mogelijke maatschappelijke weerstanden?
- b. Zijn vooraf juridische risico's grondig in kaart gebracht?
- c. Zijn tijdens de rit problemen van juridische aard tijdig geconstateerd en adequaat aangepakt?
- d. Is de keuze van de ingeroepen externe juridische bijstand goed gemotiveerd tot stand gekomen?

De studie van dossier (1) heeft zich beperkt tot een beschouwing uit een oogpunt van juridische kwaliteitszorg van de op 11 juni 2010 ondertekende Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Wijdmeren en projectontwikkelaar Heilijgers. De rekenkamercommissie onthoudt zich derhalve van een totaalbeoordeling van het project Dorpscentrum met alle daaraan verbonden financiële, economische, commerciële en andere aspecten.

De studie van de dossiers heeft geleid tot de volgende bevindingen.

---

<sup>6</sup> De mededeling aan de rekenkamercommissie over inschakeling van externe juridische bijstand bij de zaak Elvestia/Najade bleek bij lezing van het dossier onjuist te zijn.

## **Dorpscentrum Oud-Loosdrecht**

De Samenwerkingsovereenkomst inzake "Dorpscentrum Oud-Loosdrecht" te Wijdemeren tussen Gemeente Wijdemeren en Heilijgers Projectontwikkeling bv (juni 2010) is een degelijk geconstrueerd document, dat de verantwoordelijkheden en verplichtingen van beide contractpartners helder verwoordt. In november 2009 heeft Kennedy Van der Laan de toenmalige concept-overeenkomst getoetst op juridische risico's en een reeks aanbevelingen geformuleerd inzake inhoud en redactie van de overeenkomst. De advisering van de huisadvocaat heeft tot een veelheid aan grotere en kleinere verbeteringen – deels van principiële aard - geleid, die de risico's voor de gemeente zoveel mogelijk hebben weggenomen.

Het zijn dan ook niet zozeer juridische als wel financiële risico's die bij lezing van de Samenwerkingsovereenkomst in het oog springen.

De samenwerkingsovereenkomst die in juni 2010 door de gemeente met Heilijgers is afgesloten, legt tamelijk eenzijdig de financiële risico's bij de gemeente. Met als gevolg dat de gemeente inmiddels bij de opstelling van de jaarrekening 2011 heeft moeten besluiten tot een voorziening van € 2,3 miljoen voor verwachte verliezen op de grondexploitatie Dorpscentrum Loosdrecht.

De actuele situatie is dat in de eerste projectfase slechts 20% (in plaats van de noodzakelijke 70%) van de beoogde 30 appartementen zijn verkocht.

Conform artikel 15.2 van de Samenwerkingsovereenkomst<sup>7</sup> - is thans overleg gaande is tussen de gemeente en de projectontwikkelaar over de toekomst van het project. In september 2012 bespreekt de uit de projectwethouders en de directeur van Heilijgers bestaande Stuurgroep een aantal scenario's.

De onevenwichtige verdeling van risico's tussen gemeente en projectontwikkelaar vindt haar oorsprong in de aanbestedingsprocedure ("ontwikkel- en realisatiecompetitie") die in 2008 heeft plaatsgevonden. In het *bid book* maakte de gemeente duidelijk dat zij streefde naar een risicodragende participatie in het bouwproject, teneinde in de verkoopopbrengsten te kunnen delen. De in de Samenwerkingsovereenkomst met Heilijgers opgenomen winstdelingsregeling (artikel 10) vormt daarvan een rechtstreekse vertaling. Hetzelfde geldt voor de verplichting die de gemeente in genoemde overeenkomst op zich heeft genomen om drie maanden na oplevering alle onverkochte commerciële ruimtes op de begane grond van de desbetreffende bouwblokken af te nemen (artikel 15.5).

Deze opstelling paste in een economisch klimaat waarin het rendement op investeringen in onroerend goed boven elke twijfel was verheven. Een *worst*

---

<sup>7</sup> "Indien 1 jaar na start verkoop 70% van de woningen nog niet verkocht is, zullen partijen in overleg treden met als doel de dan ontstane situatie te beoordelen en samen tot een financieel haalbare oplossing te komen, waardoor het plan alsnog tot realisatie kan worden gebracht (.....)". Naar verluidt heeft de projectontwikkelaar aanvankelijk een verkoopperscentage van 100% verlangd.



case scenario kwam, ondanks het débâcle met Situs bv<sup>8</sup>, niet in de vocabulaire voor.

Vanaf eind 2008 zag de wereld er, financieel en economisch gesproken, echter heel anders uit. Het faillissement van de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers vormde de opmaat voor de wereldwijde bankencrisis. Een crisis die zich daarna uitbreidde naar de reële economie, met een sterk krimpende dan wel negatieve economische groei als gevolg. De tot dan overmatig geëxpandeerde vastgoedmarkt in Europa en in Nederland kwam geheel tot stilstand. Met "de kennis van nu" zou, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, dan ook nimmer een contract met de thans geldende inhoud tussen de gemeente Wijdmeren en een projectontwikkelaar tot stand zijn gekomen.

Inmiddels heeft de gemeente Wijdmeren haar conclusies getrokken. De in maart 2012 door de raad vastgestelde nota Grondbeleid kiest voor een faciliterend, passief grondbeleid en een risicomijdende aanpak van grondverwerving en -exploitatie.

### ***Voorstraat, voormalig gemeentehuis Nederhorst den Berg***

- a. De toenmalige verantwoordelijke wethouder heeft verzuimd zich vooraf te vergewissen van het draagvlak voor het onderhavige bouwproject. Voorlichtingsactiviteiten zijn achterwege gebleven. Er werden circa 700 bezwaarschriften ingediend. Het heeft 9 jaar geduurd voor de definitieve bouwvergunning kon worden verleend.
- b. De planschaderisico's zijn tijdig in kaart gebracht.
- c. De aanpak van de gerezen problemen is in een later stadium handig en verstandig geschied, waardoor alle procedures voor de gemeente succesvol konden worden afgesloten.
- d. Huisadvocaat Kennedy Van der Laan heeft effectief geopereerd.

### ***Elvestia / Najade, Loosdrecht***

- a. Niet van toepassing, het betreft hier handhaving in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
- b. De gemeente kon in redelijkheid niet voorzien dat de uitleg die de gemeente gaf aan het vigerende bestemmingsplan door de bestuursrechter in een eerdere uitspraak (2004) wel werd aanvaard, maar in 2009 door de rechter werd verworpen.
- c. De vraag rijst waarom pas na lang en veelvuldig procederen een minnelijke schikking heeft plaatsgevonden. Van ambtelijke zijde is hiervoor de volgende verklaring gegeven.  
Er zijn afspraken gemaakt met de nieuwe eigenaar, die het complex kocht omstreeks de tijd van de onder b. vermelde rechterlijke uitspraak. De gemeente heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. De kans van slagen leek groot. Daarnaast was inmiddels een schadeclaim (o.m. vanwege vertragingssschade) ingediend. Dus de gemeente moest de procedure bij de Raad van State wel doorzetten om een schadevergoeding te ontkomen. De uiteindelijk tot stand gekomen afspraak tussen de gemeente en de nieuwe eigenaar betrof het stopzetten van alle aanhangige zaken. Toen werd het pas interessant voor de gemeente.

---

<sup>8</sup> Zie brief d.d. november 2008 rekenkamercommissie aan de raad inzake Beëindiging Overeenkomst Situs.

- d. Uit het dossier is niets gebleken van inschakeling van een externe raadsman of -vrouw.

### ***Plan Overmeer Zuid, Nederhorst den Berg***

De vragen zijn op dit dossier niet van toepassing.

Aan huisadvocaat Kennedy Van der Laan is een advies gevraagd over de aanbestedingsrechtelijke aspecten in geval van samenwerking met woningbouwcorporaties bij de gebiedsontwikkeling van Overmeer Zuid. De adviesaanvraag is gebaseerd op een door de gemeente beschreven casus. De externe assistentie is gevraagd teneinde vooraf de juridische risico's grondig te kunnen inschatten. Derhalve een alleszins verantwoorde aanpak bij een dergelijk, relatief grootschalig project. De keuze van de huisadvocaat lag voor de hand, gezien diens expertise.

### ***ASR Vastgoedontwikkeling B.V. / voorheen Fortis, Loosdrecht***

- a. Er is in het dossier geen projectaanpak aangetroffen.
- b. De maatschappelijke weerstand is schromelijk onderschat en er is daardoor niet geanticipeerd op juridische risico's.
- c. De gerezen problemen zijn uiteindelijk wel handig en verstandig aangepakt. Hoewel de vraag rijst of het gemeentebestuur een dergelijke affaire 10 jaar moet laten voort slepen.
- d. Huisadvocaat Kennedy Van der Laan en de Commissie voor de Bezwaarschriften hebben adequaat opgetreden.

## **8. Sterkte/zwakte analyse**

Toetsing van de praktijk van het juridisch opereren van de gemeente Wijdmeren aan de in hoofdstuk 2. geformuleerde normen levert het volgende beeld op.

### **• Personeel**

De rekenkamercommissie heeft geen aanwijzingen gevonden voor een tekortschieten van de kwaliteit van de ambtenaren die het juridisch handelen van de gemeente ondersteunen. Een belangrijke factor is daarbij dat de gemeente een relatief groot aantal academisch gevormde juristen heeft kunnen aantrekken die op hbo-niveau gewaardeerde functies vervullen.

Evenmin zijn er zorgwekkende signalen over de beschikbare capaciteit in kwantitatieve zin.

De afdelingshoofden zijn zeer te spreken over de deskundigheid en de dienstvaardigheid van de BJZ-juristen. Van haar kant meldt BJZ dat de samenwerking met de afdelingen zichtbaar is verbeterd sinds een aantal mutaties op leidinggevend niveau heeft plaatsgevonden.

### **• Structuur**

De interne juridische inbreng wordt op twee niveaus geleverd:

- *Eerstelijns*: in en door de beleidsinhoudelijke afdelingen.
- *Tweedelijns*: organisatiebrede advisering en regelgeving door BJZ.

De positie van de juridische functie kan verder worden verhelderd door betere beschrijvingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een scherpere afbakening tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden.

Veelvuldig wordt specialistische kennis ingehuurd - met name op bestuursrechtelijk gebied - voor een *second opinion*, voor het voeren van procedures bij de civiele rechter of in - uitzonderlijke gevallen - bij de bestuursrechter. Er is voor deze inhuur voldoende budget beschikbaar.

De gemeente houdt niet systematisch bij hoeveel en welke juridische procedures worden gevoerd en welke juridische bijstand in welke (financiële) omvang daarvoor wordt ingeroepen.

Er is geen juridische controller aanwezig.

De gemeentesecretaris heeft een scherp oog voor mogelijke juridische valkuilen in de besluitvorming van het college van b&w. Een systematische beoordeling van mogelijke juridische risico's van wekelijks door het college genomen besluiten heeft de rekenkamercommissie echter gemist .

#### • **Werkwijzen**

De organisatie hanteert werkwijzen die beogen eenheid en juistheid te bevorderen. Er worden de nodige inspanningen verricht om risicovolle werkwijzen en besluitvormingsprocessen te standaardiseren. De afdeling Dienstverlening heeft op dit punt nog een achterstand in te lopen.

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of er in de gemeentelijke organisatie blinde vlekken zijn voor bepaalde risico's. De afdelingshoofden zijn van oordeel dat het 'risicobewustzijn' in voldoende mate bij medewerkers aanwezig is.

De externe accountant controleert de rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen. Uit de Management Letter 2011 van Deloitte blijkt dat op een aantal terreinen in de afgelopen jaren achterstanden vielen in te halen. Dit betrof het uitvoeren van interne audits en de evaluatie van de bevindingen uit die controles, het opstellen van een risico-analyse als grondslag voor het auditplan, het opnemen van een interne controle op mogelijk verstrekte staatssteun, verbetering van de interne controle op de afdeling Belastingen en het opzetten van een contractenregister.

Desgevraagd heeft het hoofd Bedrijfsvoering de rekenkamercommissie het volgende meegedeeld over de voortgang bij het inhalen van achterstanden en het repareren van tekortkomingen:

- Er zijn geen achterstanden op het gebied van interne controles. Alle sinds 2010 geplande controles zijn aan het einde van het jaar steeds volledig afgehandeld.
- Sinds 2011 wordt, voorafgaand aan de opstelling van het controleplan van het desbetreffende jaar, een expliciete afweging van de risico's verricht.
- In 2012 is de interne controle op staatssteun toegevoegd aan het jaarlijkse controleplan.
- Het contractenregister is operationeel.
- Er is een vergaande scheiding van bevoegdheden op de afdeling Belastingen doorgevoerd.

Het hoofd Bedrijfsvoering concludeert in zijn bericht aan de rekenkamercommissie: "Gebaseerd op de bevindingen uit de management

letter(s) hebben wij aldus bovenstaande punten in nauw overleg en naar tevredenheid van de accountant en de Auditcommissie opgepakt". Uit het stilzwijgen over dit onderwerp in het Accountantsverslag over het boekjaar 2011 maakt de rekenkamercommissie op dat genoemde kwesties inderdaad alle naar genoegen van de accountant zijn opgelost.

Uit genoemde Management Letter 2011 blijkt verder dat de accountant herhaaldelijk het ontbreken van procesbeschrijvingen voor alle 'key processen' - met daarin opgenomen maatregelen van interne controle - aan de orde heeft gesteld. De accountant constateert dat in 2011 zijn aanbeveling om procesbeschrijvingen op te stellen, dan wel te actualiseren "nog niet is afgewikkeld". Uit de Management Letter valt een verschil van inzicht te lezen tussen de accountant en de gemeentelijke organisatie over de noodzaak en de techniek van procesbeschrijvingen .

Uit mededelingen die de rekenkamercommissie desgevraagd van het hoofd Bedrijfsvoering heeft ontvangen, concludeert de commissie dat overleg tussen de accountant, de gemeentesecretaris, de Auditcommissie en het hoofd Bedrijfsvoering over de aanbeveling van de accountant niet tot overeenstemming heeft geleid. Het hoofd Bedrijfsvoering benadrukt echter dat het ontbreken van een volledige beschrijving van de gemeentelijke processen geen belemmering vormt voor het doen van betrouwbare uitspraken over de rechtmatigheid van genoemde processen.

Het ontbreken van opmerkingen ter zake in het Accountantsverslag 2011ziet de rekenkamercommissie als een bevestiging van laatstgenoemde opvatting.

#### • **Publiekrechtelijk kader**

De regelgeving van de gemeente is up-to-date en in overeenstemming met de regelgeving van rijk en provincie.

Sinds haar instelling in 2002 beschikt de gemeente Wijdemeren over een uit externe leden samengestelde commissie voor de bezwaarschriften. Een voorname functie van de commissie is de 'zeeffunctie' : het herstellen van gebreken in de primaire besluitvorming, waardoor procedures bij de bestuursrechter worden voorkomen. Uit het Jaarverslag 2011 van de Commissie voor de Bezwaarschriften blijkt dat die functie met succes wordt vervuld. Het aantal beroepschriften na bezwaar is gering.

Onderstaande, aan genoemd Jaarverslag ontleende cijfers, geven daarvan een indicatie<sup>9</sup>:

	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
Bezwaarschriften	204	373	103	90
Beroep/hoger beroep	23	24	31	27

Het Jaarverslag van de Commissie voor de Bezwaarschriften biedt tevens informatie over de mate waarin ingediende bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn van 18 weken (inclusief de mogelijkheid van verlenging met 6 weken) worden afgehandeld.

---

<sup>9</sup> Het jaar van instelling van beroep (Rechtbank), resp. hoger beroep (Raad van State of Centrale Raad van Beroep) behoeft uiteraard niet te corresponderen met het jaar van indiening van een bezwaarschrift.

Per 1 oktober 2009 is de Wet Dwangsom en Beroep bij niet tijdig beslissen (Stb. 2009, 383) in werking getreden. De Wet Dwangsom moet bevorderen dat het bestuursorgaan, i.c. de gemeente Wijdmeren, op tijd beslist op aanvragen. Is de gemeente te laat, dan moet zij een boete, een dwangsom betalen.

Ook kan de aanvrager dan naar de rechter stappen om alsnog een besluit af te dwingen. In de Wet Dwangsom is een belangrijke plaats ingeruimd voor de ingebrekestelling. Met een ingebrekestelling geeft een aanvrager een waarschuwing aan de gemeente. Dat is een noodzakelijke tussenstap om aanspraak te kunnen maken op een dwangsom. De gemeente wordt door de ingebrekestelling bekend met het feit dat de beslistermijn naar het oordeel van de aanvrager is overschreden.

De gemeentelijke Jaarrekening 2010 en 2011 vermelden de indiening van slechts één ingebrekestelling (2011). De gemeente Wijdmeren is tot op heden niet gedwongen geweest om uit hoofde van genoemde wet dwangsommen te betalen.

Ruimschoots voor de inwerkingtreding van de Wet Dwangsom slaagde de gemeente Wijmeren erin om telkenjare een hoger percentage van de bezwaarschriften binnen de vereiste termijn af te handelen:

2005: 40%, 2006: 51%, 2007: 71%, 2008: 79%, 2009: 93%, 2010: 93%.

In 2011 werd 97% binnen de wettelijke termijn afgehandeld. De behandeltermijnen laten dus in 3% van de gevallen een overschrijding zien. Sinds de invoering van de Wet Dwangsom heeft de raad als doel gesteld 100% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te doen.

#### • **Privaatrechtelijk kader**

Het privaatrechtelijk handelen vindt plaats binnen de daarvoor geldende wetten en andere regelgeving. De bevoegdheden tot het sluiten van overeenkomsten zijn vastgelegd in Mandaatbesluiten. De gemeente hanteert eigen algemene voorwaarden voor inkoop en inhuur.

De gemeente neemt deel aan een regionaal (Gewest Gooi en Vechtstreek) georganiseerde inkoopregeling. In 2006 zijn de gemeenten Bussum, Hilversum, Huizen, Naarden, Weesp en Wijdmeren, alsmede het Gewest een tijdelijke overeenkomst aangegaan voor samenwerking op het gebied van inkopen en aanbesteden. Deze overeenkomst is in 2010 vernieuwd en voor onbepaalde tijd aangegaan.

Het in Wijdmeren functionerende centraal contractenregister is via het Gewest aangekocht. De bij de afdeling Bedrijfsvoering aanwezige centrale inkoopexpert draagt zorg voor een systematische wijze van contractbeheer.

#### • **Feitelijk handelen**

De rekenkamercommissie is niets op het spoor gekomen dat wijst op onrechtmatig of ongewenst handelen. Er is een verordening met een gedragscode voor de raad, de burgemeester en het college. Voor het personeel is de ambtseed of belofte ingevoerd en er is een gedragscode.

In de jaarlijkse Programmarekening wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van het integriteitbeleid.

- **Rechtspositioneel kader**

De arbeidsverhoudingen zijn geregeld overeenkomstig de daarvoor geldende regelgeving. Van juridische risico's van enige omvang is de rekenkamercommissie niet gebleken. Bij de afdeling Bedrijfsvoering is voldoende rechtspositionele en arbeidsrechtelijke kennis aanwezig.

## 9. Conclusies

Ter beantwoording van de in hoofdstuk 3 gestelde onderzoeksvragen trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies.

- *Geen formeel systeem van juridische kwaliteitszorg*

Wijdemeren kent geen, vanuit een integrale visie op juridische control, zwart-op-wit vastgelegd systeem van juridische kwaliteitszorg. In het verleden zijn wel beschouwingen aan dit onderwerp gewijd en waardevolle activiteiten uitgevoerd, waaronder in het bijzonder de in 2009/2010 ondernomen exercitie *Juridische control*. Een planmatige aanpak, waarover in de Programmabegroting en in de Programmarekening vooraf, resp. achteraf verantwoording wordt afgelegd, ontbreekt echter.

- *Kwaliteitsindicatoren positief*

Graadmeters voor de kwaliteit van het juridisch functioneren - anders gezegd het juridisch *in control* zijn - vormen de ontwikkeling van het aantal bezwaarschriften, de ontwikkeling in aantal, aard en omvang van juridische procedures, alsmede opmerkelijke juridische problemen die zich bij het gemeentelijk optreden voordoen. Van het laatstgenoemde front zijn geen (negatieve) voorbeelden met substantiële financiële schade voor de gemeente onder de aandacht van de rekenkamercommissie gekomen.

De bezwaarschriftenstatistiek vertoont een gunstig beeld. De Commissie voor de Bezwaarschriften vervult met succes haar functie van het herstellen van gebreken in de primaire besluitvorming, waardoor procedures bij de bestuursrechter worden voorkomen ('zeeffunctie'). Verder slaagt de gemeente er steeds beter in om bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen. In 2011 was dit het geval voor 97% van de bezwaarschriften (in 2005 bedroeg dit percentage slechts 40%). De gemeente Wijdemeren heeft sinds de inwerkingtreding van Wet Dwangsom en Beroep (oktober 2009) slechts één ingebrekestelling ontvangen en heeft geen dwangsommen behoeven uit te keren. De resultaten van *premediation* bij de behandeling van bezwaarschriften zijn positief. In 2011 werd bij 50 van de 92 ingediende bezwaarschriften *premediation* ingezet, hetgeen in 20 gevallen leidde tot intrekking van het bezwaarschrift.

Het leeuwendeel van bij de rechter gevoerde procedures speelt zich af op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en wonen. Informatie over de positieve of negatieve uitkomsten van die procedures, over de kosten van het voeren van die procedures en over uitgekeerde vergoedingen als gevolg van (plan)schade is niet systematisch beschikbaar. De rekenkamercommissie heeft zich daarom ter

zake geen volledig oordeel kunnen vormen. Wel heeft de commissie enig inzicht verworven middels een beperkte steekproef uit aanwezige dossiers, waarbij externe juridische bijstand was ingeroepen. Bij enkele dossiers bleken zwakheden aan te wijzen op aspecten als gebrek aan anticipatie op te verwachten maatschappelijke weerstand (en daarmee op juridische risico's) en het langdurig volharden in het traject van de rechtspraak (terwijl een minnelijke schikking binnen bereik bleek te liggen). De keuze van de ingeschakelde advocaten geeft geen aanleiding tot kritische opmerkingen.

- *Juridische capaciteit op peil*

De rekenkamercommissie heeft zich er van kunnen vergewissen dat op het niveau van de gemeentesecretaris en de afdelingshoofden nauwlettend wordt toegezien op de aanwezigheid van voldoende eigen juridische expertise. De aanwezige capaciteit is tengevolge van budgettaire beperkingen krap bemeten. De kwaliteit van de personele bezetting is echter - mede dankzij het relatief grote aandeel daarin van universitair gevormde juristen - toereikend. Er zijn, zowel op centraal als afdelingsniveau, de nodige budgetten beschikbaar voor juridische training en bijscholing.

- *Versterking juridische controlfunctie*

Uit een oogpunt van risicobeheersing is het gewenst de rechtskundige weerbaarheid van de gemeente verder te vergroten. De maatschappelijke trend van juridisering maakt de positie van de gemeente kwetsbaar. Burgers zijn zich mee en meer bewust van hun rechten en maken daar gebruik van. Gemeentelijk handelen (of het nalaten daarvan) wordt vaker voorwerp van bezwaar- en verhaalsacties. De 'claimcultuur' dringt steeds verder op. Bovendien dwingen de groeiende regeldruk tengevolge van frequente veranderingen en toenemende complexiteit in wet- en regelgeving tot strakkere procedures, tot nog meer zorgvuldigheid en tot het hanteren van werkwijzen die beogen eenheid en foutenpreventie te bevorderen. Verder vragen toenemende (financiële) risico's voor gemeenten om een verhoging van de kwaliteit van de juridische inbreng. Hoewel, mede dankzij de initiatieven en de inzet van enkele medewerkers, sprake is van een redelijk functionerende juridische control, is daarom formalisering en inhoudelijke versterking van de controlfunctie, die zorg draagt voor de beheersing van de kwaliteit van juridische producten en diensten, geboden.

- *Aanscherping interne procedures*

Er is geen overzicht beschikbaar van de wijze waarop, resp. de mate waarin de uit de exercitie *Juridische control* voortgekomen adviezen over beschikkingen, verordeningen en overeenkomsten, zijn geïmplementeerd. De voorgestelde verbeteringen inzake de registratie en de afhandeling van schadeclaims zijn doorgevoerd.

De door of onder auspiciën van BIZ ontwikkelde checklists en modellen zijn niet in een toegankelijke vorm beschikbaar.

Een schriftelijke vastlegging van de gevallen waarin consultatie, dan wel instemming (medeparaaf) van BIZ verplicht is, is niet aanwezig.

- *Juridische risico's collegebesluiten onvoldoende in beeld*

De rekenkamercommissie mist een systematische beoordeling van mogelijke juridische risico's van wekelijks door het college genomen besluiten. Indien het college besluiten neemt met een inhoud die niet vooraf op juridische valkuilen kon worden gezien, bestaat de kans dat - wegens risico's die later aan het licht komen - achteraf correcties moeten plaatsvinden. Met eventuele gevolgen voor de rechtmatigheid of doelmatigheid.

## 10. Aanbevelingen

- A. Stel een korte maar krachtige beleidsnota op over juridische kwaliteitszorg. Ontwikkel daarin een visie op de bewaking van de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten en op de reductie van risico's. Werk deze visie uit in termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op bestuurlijk en ambtelijk niveau.
- B. Creëer de functie van juridisch controller die een initiërende en coördinerende rol speelt in de juridische control van de gemeente. Onder juridische control wordt daarbij verstaan het inzichtelijk maken, voorkomen en tegengaan van juridische risico's en het waarborgen van een adequate juridische inbreng bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Hoofdbestanddelen van de functie zullen zijn:
- beoordelen en doen beoordelen van de juridische kwaliteit van de gemeentelijke organisatie.
  - in kaart brengen van de mogelijke risico's die de gemeente loopt en beoordeling van de wijze waarop zij daarmee omgaat.
  - voorstellen van maatregelen om de risico's te beheersen of te reduceren.
  - adviseren over de inrichting van de juridische functie binnen de organisatie: personele capaciteit, deskundigheidsniveau, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
  - adviseren over de inrichting van werkprocessen: werkwijzen, methoden, aansturing, criteria voor inschakeling externe bijstand.
- De functie ware onder te brengen bij de sectie Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) van de afdeling STAF. Het meest zuiver is om een combinatie met de functie van juridisch consulent te vermijden, maar gelet op de schaal van Wijdmeren moet hier wellicht een compromis worden gesloten.
- C. Verbeter in het bijzonder met betrekking tot grondexploitatieprojecten de inhoudelijke en financiële vastlegging en dossiervorming inzake bij de rechter gevoerde procedures. Dit maakt het beter mogelijk om de eigen aanpak kritisch te evalueren. In gevallen waarin externe juridische bijstand is ingehuurd stelt het de gemeente beter in staat zowel de effectiviteit van de door de externe raadslieden geleverde diensten als de eigen aansturing van de externen te beoordelen.
- D. Stel een Handboek Juridische Kwaliteitszorg samen. Leg daarin vast welke normen en kaders voor juridische kwaliteit de gemeente wil hanteren. Bundel in dit losbladige handboek alle ontwikkelde (en nog te ontwikkelen)



checklists en modellen, alsmede de spelregels voor de verplichte en onverplichte inschakeling van de eenheid Bestuurlijk Juridische Zaken.

- E. Organiseer een systematische juridische beoordeling van door het college van b&w genomen besluiten en breng daarmee mogelijke risico's aan het licht van beslissingen die daarop niet vooraf zijn beoordeeld.

## 11. Bestuurlijk wederhoor

### Brief 7 december 2012 (ontvangen 13 december 2012) van het College van Burgemeester en Wethouders

Onlangs heeft uw commissie ons uw onderzoeksrapport 'Juridische Kwaliteitszorg' overhandigd. Wij zijn u zeer erkentelijk voor het diepgaande onderzoek dat u heeft verricht naar dit onderwerp. Door uw grondige aanpak hebben wij een goed totaalbeeld gekregen van de juridische kwaliteit van onze producten en diensten. In het bijzonder heeft u aandacht besteed aan een vijftal dossiers op het gebied van ruimtelijke ordening, waarbij externe juridische bijstand is ingeroepen. Uw bevindingen hebben tenslotte geleid tot enkele conclusies en aanbevelingen. Met uw aanbevelingen geeft u een aanwijzing voor mogelijke verbeteringen binnen onze organisatie waarmee juridische (en dus financiële) risico's gereduceerd kunnen worden. Wij zullen hierna ingaan op het vijftal aanbevelingen dat u heeft gedaan.

#### Aanbevelingen

- A. *Stel een beleidsnota op over juridische kwaliteitszorg, met hierin verwerkt een visie op de bewaking van juridische kwaliteit en de reductie van risico 's.*

In 2004 is een beleidsnota over juridische kwaliteitszorg van Wijdmeren gemaakt met het doel om de juridische kwaliteit in onze organisatie stapsgewijs op een hoger plan te brengen. De stappen die in deze nota zijn beschreven zijn vervolgens in de loop van de tijd ingevoerd. In 2007 is nog een weergave gegeven van de stand van zaken van dat moment. Uiteindelijk zijn alle stappen ingevoerd en in onze organisatie ingebed. Wij zijn van mening dat het maken van een nieuwe beleidsnota weinig of niets toevoegt aan de juridische kwaliteit. Wel hebben wij het voornemen het juridisch kwaliteitsbeleid te evalueren met het doel om na te gaan of de ingevoerde stappen nog corresponderen met hetgeen in deze tijd, gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, van onze organisatie wordt verwacht.

- B. *Creëer de functie van juridische controller die een initiërende en coördinerende rol speelt.*

U stelt voor de functie van juridisch controller te creëren en u kleurt deze functie in door een opsomming te geven van de hoofdbestanddelen van deze functie. De gemeente kent momenteel geen aparte functie van juridisch controller. Wij zijn echter van mening dat de door u genoemde bestanddelen al onderdeel zijn van de al bestaande functies van de (senior) juridisch beleidsmedewerker. De eenheid Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) heeft enige tijd geleden op eigen initiatief een eerste juridische control uitgevoerd. In 2013 staat weer een soortgelijke juridische control op de agenda. Het in kaart brengen van mogelijke risico's en het voorstellen van maatregelen om deze risico's te beheersen en te reduceren gebeurt op dossierniveau. In zijn algemeenheid kan het in kaart brengen van de risico's onderdeel zijn van de te maken evaluatie (zie onder A.). Advisering over werkprocessen: werkwijzen op een juridisch deelgebied en inschakeling van externe bijstand, uitgezonderd die voor de grondexploitatieprojecten, valt onder de verantwoordelijkheid en de taken van de senior van BJZ.

Wij zien thans geen noodzaak en met de huidige schaalgrootte van onze gemeente geen mogelijkheid om een aparte functie van controller te creëren om genoemde taken (hoofdbestanddelen) verder uit te bouwen.

*C. Verbeter de inhoudelijke en financiële vastlegging en dossiervorming van bij de rechter gevoerde procedures, in het bijzonder bij de grondexploitatieprojecten.*

Momenteel worden alle gerechtelijke procedures die voortkomen uit bezwaarschriftprocedures geregistreerd en jaarlijks opgenomen in het jaarverslag van de Bezwaarschriftencommissie Wijdmeren. De procedures waarvoor geen bezwaarschriftprocedure geldt, zijn hierin niet opgenomen. De kosten van procedures, inclusief de proces- en griffiekosten zijn inzichtelijk en afdeling Financiën kan eenvoudig een overzicht overleggen. Van deze kosten zijn echter uitgesloten de advies- en procedurekosten die gemaakt worden ten behoeve van grondexploitatieprojecten.

Wij erkennen dat dossiervorming en evaluatie van gerechtelijke procedures bij projecten waarbij Wijdmeren is betrokken, een leereffect kan hebben en overwegen deze suggestie over te nemen. Wij zullen bij de komende actualisatieronde van de grondexploitaties (2013) overwegen of wij de externe juridische kosten voor grondexploitaties voortaan apart ramen en verantwoorden in de desbetreffende exploitaties.

*D. Stel een Handboek Juridische Kwaliteitszorg samen met de normen en kaders voor juridische kwaliteit.*

Bepaalde modellen, zoals standaard brieven, -beschikkingen of – clausules zijn in ons digitale systeem 'n-Model' opgenomen. Wij zijn van mening dat opneming van dergelijke modellen in een digitaal systeem de voorkeur heeft boven een losbladig Handboek. Dit n-Modelstelsel is gemakkelijk up to date te houden en is voor een ieder gemakkelijk te raadplegen.

Verordeningen zijn meestal gebaseerd op modelverordeningen van de VNG. Hiernaast is ook voor verordeningen een standaard opgenomen in 'n-Model'. Ook veel gebruikte overeenkomsten, meestal overeenkomsten met betrekking tot grondzaken, zijn standaard aanwezig. Deze zijn niet in n-Model, maar bij de clusters die deze gebruiken, aanwezig. Deze overeenkomsten zouden nog aan 'n-Model' kunnen worden toegevoegd. Overige overeenkomsten zijn maatwerk en niet in een model te gieten.

De spelregels voor verplichte inschakeling van BJZ kunnen gevonden worden op Wijdenet, onder het kopje 'Hoe we werken..' en dan 'hoe ga ik om met ...?'. Bovendien valt dit onderwerp onder de verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden en in het bijzonder van de secretaris, die vanuit hun functie signaleren of een voorstel inschakeling van BJZ behoeft.

Wij erkennen het belang van standaardisering waar dat kan en wij zien erop toe dat alle (deel)producten en checklists die standaard gemaakt kunnen worden ook daadwerkelijk opgenomen worden in ons 'n-Model'systeem.

*E. Organiseer een systematische juridische beoordeling van collegebesluiten.*

In onze organisatie valt een systematische allround beoordeling van door het college te nemen en genomen besluiten op juridisch-, financieel-, en politiek haalbaarheidsniveau onder de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. De secretaris kan naar onze mening het beste alle collegevoorstellen en – besluiten beoordelen en hierin het juridische aspect meenemen. Dit betreft het signaleren en inschatten van eventuele risico's. Mocht de secretaris van mening zijn dat zich een juridisch risico voordoet, dan vraagt hij vervolgens advies aan de betreffende juridisch deskundige. In het licht van de grootte van deze gemeente is een dergelijke juridische beoordeling door een aparte functionaris niet nodig en ook niet raadzaam.

## Conclusie

Wij hebben uw suggesties dankbaar in ontvangst genomen en vervolgens hebben wij u aangegeven welke van uw aanbevelingen wij, gelet op de omvang van onze organisatie en de middelen die ons ter beschikking staan, verwachten te kunnen invoeren in onze organisatie.

Burgemeester en wethouders van Wijdmeren,  
de secretaris,                      de burgemeester,

drs. J. Visser

drs. M.E. Smit

## 12. Nawoord rekenkamercommissie

Het college van B&W spreekt zich met waardering uit over het rekenkamerrapport, maar is zuinig in zijn oordeel over de vijf gedane aanbevelingen. Het is daarom dienstig de aanbevelingen nogmaals langs te lopen en waar nodig nader toe te lichten.

Aanbeveling A. behelst het opstellen van een nota, waarin de visie van het gemeentebestuur op juridische kwaliteit wordt neergelegd. De gedachten gaan daarbij eerder uit naar een document van drie dan van dertig pagina's. Zwaartepunt van de nota dient te liggen bij het leggen van de juridische lat op een aan de eisen van de tijd passend niveau. Dit kan geschieden door het formuleren van normen waaraan (a) de beleidsbasis in de vorm van verordeningen en beleidsregels, (b) het systeem van juridische kwaliteitszorg, (c) de risicobeheersing en pro-actieve kwaliteitsbewaking, alsmede (d) de juridische infrastructuur dient te voldoen.

Aanbeveling B. roept - aansluitend bij aanbeveling A. - op tot verankeren van de zorg voor juridische kwaliteit door de aanwijzing van een juridische controller. Het is waar dat in de huidige situatie onderdelen van een controllerfunctie informeel al worden vervuld door de senior jurist BJZ. De rekenkamercommissie acht deze opzet echter te vrijblijvend en te persoonsgebonden en dringt daarom aan op formele benoeming van een juridische controller die bekleed is met heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In haar rapport maakt de commissie al duidelijk dat een aparte controller vermoedelijk niet haalbaar is en dat dan een combinatiefunctie moet worden geaccepteerd.

Aanbeveling C., inhoudende een solide dossiervorming, wordt door het college onderschreven.

Aanbeveling D. bepleit een Handboek Juridische Kwaliteitszorg. Uiteraard heeft de rekenkamercommissie daarbij een digitaal systeem op het oog.

Aanbeveling E. adviseert tot een wekelijkse beoordeling van genomen collegebesluiten op juridische risico's. De rekenkamercommissie erkent de rol die de zittende gemeentesecretaris op dit vlak reeds speelt, maar acht systematische ondersteuning door juridische expertise uit de organisatie gewenst.

## **BIJLAGE A**

### **Lijst van gesprekspartners**

M.Smit, burgemeester

J. Visser, gemeentesecretaris

J. Oosterkamp, voorzitter Commissie voor de Bezwaarschriften

Mw. I.P.F. Olgers, senior jurist Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ)

E.A.H. van der Biezen, hoofd afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (RO)

Mw. E. M. Koelemeij, projectleider Dorpscentrum Oud-Loosdrecht

F. Lieste, medewerker ruimtelijke ordening, afdeling RO

Mw. W. Heeg, hoofd afdeling Dienstverlening (DVL)

P.F.H. Martens, hoofd afdeling Bedrijfsvoering (BV)

Mw. G.C. Konings, inkoopcoördinator afdeling BV

P.M.M. Buijs, hoofd afdeling Openbare Ruimte (BOR)

C.P. van Dam, senior medewerker civiele techniek afdeling BOR

B. Kiewiet, senior medewerker civiele techniek afdeling BOR

## **BIJLAGE B**

### **Samenvatting van de in hoofdstuk 7 besproken dossiers**

#### **(1) Dorpscentrum Oud-Loosdrecht**

Op 11 juni 2010 is een samenwerkingsovereenkomst "Dorpscentrum Oud-Loosdrecht" gesloten tussen de gemeente Wijdemeren en Heilijgers Projectontwikkeling bv. Heilijgers (Koninklijke BAM Groep nv) was in 2008 als enige inschrijver uit de bus gekomen in de aanbestedingsprocedure. Na onderhandeling bleek de projectontwikkelaar bereid in te stemmen met de door de gemeente verlangde koopprijs voor de bouwrijp te leveren gronden.

De besprekingen met Heilijgers mondden in 2009 uit in een concept-samenwerkingsovereenkomst, die medio oktober van dat jaar door de gemeente ter advisering aan huisadvocaat Kennedy Van der Laan werd voorgelegd. Op grond van het medio november 2009 door dat kantoor uitgebrachte advies werd alsnog een reeks majeure wijzigingen in de tekst van de overeenkomst aangebracht.

De advocaat vraagt zich in zijn advies af of de titel "samenwerkingsovereenkomst" wel een juiste weergave van de werkelijkheid vormt. De kern van de overeenkomst is immers - in de bewoordingen van Kennedy Van der Laan - "dat de gemeente een hoeveelheid grond afstaat aan een ontwikkelaar die daar vervolgens voor eigen rekening en risico een bouwplan op realiseert".

De meest principiële kritiek van Kennedy Van der Laan houdt in dat de concept-overeenkomst "de sfeer ademt van een inspanningsverplichting, terwijl het toch meer een resultaatsverplichting voor de ontwikkelaar behoort te zijn". Verder is er - aldus de advocaat - te zeer vanuit de optiek van de ontwikkelaar geredeneerd.

Uit de definitieve tekst van de overeenkomst blijkt dat deze kritiek doel heeft getroffen. Hoewel de titel "samenwerkingsovereenkomst" is gehandhaafd, zijn de verantwoordelijkheden van de projectontwikkelaar in de definitieve contractbepalingen minder vrijblijvend geformuleerd. Concrete verplichtingen zijn aan een concrete contractpartij gekoppeld.

De overeenkomst kenmerkt zich door een scheve verdeling van financiële risico's. Dit moge blijken uit de volgende selectie van contractbepalingen: De gemeente verplicht zich tot bouwrijp maken van de voor het bouwplan benodigde gronden (artikel 8). Levering van de gronden vindt plaats per fase bij "start bouw" (artikel 9.1). "Start Bouw" is gedefinieerd als: "Nadat een Bruikbare Bouwvergunning voor een bouwfase is verkregen, tenminste 70% van de woningen van die fase zijn verkocht, gelijkmatig verspreid over het aangeboden product en een projectfinanciering gerealiseerd is" (artikel 1). "Partijen verplichten zich de realisatie van het totale Project te voltooien. Hierop gelden de voorwaarden dat tenminste 70% van de woningen per fase zijn verkocht, gelijkmatig verspreid over het aangeboden product, er een bruikbare bouwvergunning beschikbaar is, een projectfinanciering gerealiseerd is en er geen andere niet aan de Ontwikkelaar toe te rekenen beletselen<sup>10</sup> zijn om tot realisatie over te gaan"

---

<sup>10</sup> Het valt op dat deze "andere beletselen" niet voorkomen in de definitie van Start bouw (artikel 1).

(artikel 15.1). De gemeente zal zich inspannen om bij oplevering van de woningen minimaal 26 ligplaatsen beschikbaar te hebben voor verkoop of verhuur aan kopers" (artikel 15.3). De gemeente neemt drie maanden na oplevering van de betreffende bouwblokken alle onverkochte commerciële ruimtes af (artikel 15.5). "De verkoop van de tweede fase wordt gestart zodra 90% van de woningen in de eerste fase zijn verkocht" (artikel 15.6).

Het enige dat tot op heden van de overeenkomst is gerealiseerd, is - afgezien van de geleverde verkoopinspanningen - het bouwrijp maken van de gronden door de gemeente.

Inmiddels is artikel 15.2 van kracht worden. Daarin is bepaald: "Indien 1 jaar na start verkoop 70% van de woningen nog niet verkocht is, zullen partijen in overleg treden met als doel de dan ontstane situatie te beoordelen en samen tot een financieel haalbare oplossing te komen, waardoor het plan alsnog tot realisatie kan worden gebracht met inachtneming van de basiskwaliteiten van het plan, waaronder in elk geval moet worden verstaan het realiseren van een waterverbinding met de Vuntusplas (2<sup>e</sup> heul), het realiseren van een passantenhaven en het creëren van een openbare ruimte omzoomd met voorzieningen".

## **(2) Voormalig gemeentehuis Voorstraat, Nederhorst den Berg**

### 2003

- Instemming B&W met bouwplan projectontwikkelaar Van Oostrum (schets van twee bouwblokken met in totaal 20 appartementen).

### 2004

- Koopovereenkomst gemeente met Van Oostrum (koopprijs € 935.000).

### April 2005

- Bouwvergunning 1<sup>e</sup> fase verleend voor 20 appartementen.
- Ca. 700 bezwaarschriften ingediend.
- Planologische procedure door B&W gestaakt: "volstrekt geen maatschappelijk draagvlak".
- Twee bezwaarden verzoeken voorzieningenrechter (Rechtbank Amsterdam) om schorsing verleende bouwvergunning.
- Verzoek afgewezen door voorzieningenrechter.
- Bouwvergunning 2<sup>e</sup> fase (20 appartementen) door B&W geweigerd.

### December 2005

- Bezwaarschrift Van Oostrum tegen weigering bouwvergunning.

### 2006 e.v.j.

- Overleg gemeente met Van Oostrum resulteert in gewijzigd bouwplan met geringer volume (minder woningen) plus verlaging koopprijs tot € 665.000.
- Kennedy Van der Laan adviseert bij onderhandeling over aanpassing koopovereenkomst.

### 2008

- Ondertekening gewijzigde koopovereenkomst (allonge bij koopakte 2004).



## 2010

- Bouwaanvraag 1<sup>e</sup> fase voor oprichten 5 grondgebonden woningen en 11 appartementen op Voorstraat 35.

## 2011

- Conclusie B&W maart 2011:
  - = Ingediende tien zienswijzen op voornemen bouwvergunning geen aanleiding tot staken procedure.
  - = Verklaring van geen bezwaar bij G.S. Noord-Holland aanvragen.
  - = Na ontvangst verklaring van G.S. gevraagde bouwvergunning en vrijstelling bestemmingsplan Dorpskern verlenen.
- Verklaring van geen bezwaar G.S. september 2011
- Bouwvergunning verleend oktober 2011

## Maart 2011

- Verzoek Cruysheer om voorlopige voorziening door Raad van State afgewezen.
- Vijf bezwaarschriften tegen verleende bouwvergunning ingediend.

## Februari 2012

- Advies Bezwaarschriftencommissie:
  - = Vrijstelling ex art.19, 2<sup>e</sup> lid, WRO intrekken.
  - = In beslissing op bezwaarschriften besluit nader motiveren en wijzen op gevolgen van de van toepassing zijnde Crisis- en Herstelwet voor het instellen van beroep.

## April 2012

- Bezwaarschriften door B&W afgehandeld conform advies Bezwaarschriftencommissie.

### **(3) *Elvestia / Najade, Loosdrecht***

## September 2007

- Bestuursdwangbesluit: College van B&W zegt Elvestia Beleggingen b.v. aan bestuursdwang toe te passen om drie zonder bouwvergunning gebouwde casco's van hotelappartementen op de Oud Loosdrechtsedijk te verwijderen.

## November 2007

- Elvestia dient een bouwaanvraag in voor het veranderen van de hotelappartementen.

## Januari 2008

- Besluit College om de aanvraag buiten behandeling te laten, aangezien de door het bestemmingsplan vereiste relatie tussen de bouwaanvraag en het ter plaatse aanwezige horecabedrijf ontbreekt .

## Mei 2009

- Uitspraak rechtbank inzake door Elvestia ingesteld beroep tegen beide besluiten van het College. De rechtbank deelt de uitleg van de gemeente van het geldende bestemmingsplan niet. De uitleg van de gemeente was

gebaseerd op een eerdere uitspraak van de rechtbank van maart 2004 over de bouw van 10 appartementen op dezelfde locatie.

#### Juni 2009

- De gemeente stelt hoger beroep in bij de Raad van State tegen de uitspraak van de rechtbank van mei 2009.

#### Medio 2009

- Voor het geschil wordt in onderling overleg tussen de gemeente en Elvestia een oplossing gevonden. Het hoger beroep bij de Raad van State wordt door het College van B&W ingetrokken.

### **(4) Plan Overmeer Zuid, Nederhorst den Berg**

Huisadvocaat Kennedy Van der Laan is eind 2008 gevraagd advies uit te brengen over de aanbestedingsrechtelijke aspecten van een mogelijke samenwerking met de woningbouwcorporaties bij de gebiedsontwikkeling (woningbouw en sportvelden) van Overmeer Zuid. Het advies is door genoemd kantoor in januari 2009 uitgebracht. Het advies heeft geleid tot aanvullende vragen, die in april 2009 door de advocaat zijn beantwoord.

### **(5) ASR Vastgoedontwikkeling, voorheen Fortis, Loosdrecht**

#### 2004

- Sluiten overeenkomst tussen gemeente en Fortis betreffende de ontwikkeling op gronden die geen gemeentelijke eigendom zijn.

#### Juli 2008

- Bouwvergunning plus vrijstelling ex art. 19 WRO aan Fortis verleend voor perceel Ottenhome en Swingboei te Loosdrecht. 34 woningen, 4 appartementen en 1030 m<sup>2</sup> aan centrumvoorzieningen, alsmede 85 ligplaatsen voor open zeilboten.

#### Maart 2009

- Bezwaar J.A. van Doornewaard (Pure Development B.V.) tegen besluit B&W tot verlenen bouwvergunning en vrijstelling ex art. 19 deels gegrond, deels ongegrond verklaard.

#### Juni 2009

- Sluiten overeenkomst tussen gemeente, ASR (v/h Fortis) en belanghebbende grondeigenaar.

#### 2009/2010

- WOB-verzoek advocaat Koetser namens J.A. van Doornewaard betr. stukken betrekking hebbend op overeenkomst gemeente met Fortis en op aan Fortis verleende bouwvergunningen voor het Ottenhometerrein.
- Toezending door gemeente van (deel van?) gevraagde stukken, waaronder in 2003/2004 vervaardigde planschaderisico-analyses.

#### Juni 2010

- Van Doornewaard in beroep bij Rechtbank Amsterdam (sector Bestuursrecht) tegen besluit B&W. Namens gemeente treedt 'huisadvocaat' Kennedy Van der Laan op.

#### September 2010

- Alle beroepen door de Rechtbank ongegrond verklaard.

#### Oktober 2010

- Van Doornewaard in hoger beroep bij de Raad van State.

#### April 2011

- De Raad van State verklaart het hoger beroep ongegrond.
- Van Doornewaard in verzet tegen uitspraak Raad van State.

#### Zomer 2011

- Raad van State verklaart in een bericht aan Van Doornewaard (zonder afschrift aan gemeente) het verzet ongegrond.