

Onderzoek Juridische control

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

Eindrapport

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

t.a.v. de heer J.M. van Neerbos

Ambtelijk secretaris

Postbus 20

4043 ZG Opheusden

T. 0488 – 449 817

E. griffie@nederbetuwe.nl

Datum:

23-03-2015

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Onderzoeksuitvoering	2
1.4 / Leeswijzer	3
2 Centrale boodschap	4
2.1 / Conclusies	4
2.2 / Aanbevelingen	6
3 Reactie college van B&W	7
4 Nawoord rekenkamercommissie	12
Nota van bevindingen	13
5 Organisatie en uitvoering juridische control	14
5.1 / Organisatie van juridische control	14
5.2 / Borging juridische kwaliteit in organisatie	17
5.3 / Uitvoering juridische control in besluitvormingsproces	20
5.4 / Beoordeling organisatie en uitvoering	21
6 Toepassing juridische control bij besluitvorming over AVRI	24
6.1 / Totstandkoming contract met AVRI	24
6.2 / Kwaliteit contract met AVRI	32
6.3 / Beoordeling organisatie en uitvoering	34
Bijlagen	36
Bijlage 1. Normenkader	36
Bijlage 2. Geïnterviewde personen	38
Bijlage 3. Geraadpleegde documenten	39

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Na overleg met de zes raadsfracties en de controller van de gemeente heeft de rekenkamercommissie Neder-Betuwe besloten om in het tweede halfjaar van 2014 onderzoek te doen naar de juridische control. Ter afbakening is gekozen voor een onderzoek over de jaren 2012 tot en met 2014. Concrete aanleiding is dat de AVRI (Afvalverwijdering Rivierenland) voor Neder-Betuwe sinds april 2014 het onderhoud van de openbare ruimte verzorgt en raadsleden daarover verschillende klachten hebben gekregen. Dit voedt de twijfel of het contract tussen gemeente en AVRI alle sluitende waarborgen kent. Dit vormde voor de rekenkamercommissie voldoende aanleiding om de juridische control van de gemeente Neder-Betuwe te onderzoeken en daarbij het contract met AVRI in het bijzonder te bezien.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft de volgende doelstelling voor dit onderzoek:

'Het in kaart brengen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de juridische controlfunctie, met de AVRI-overeenkomst als toetssteen, ter zake van de besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe, in elk geval aangaande de jaren 2012 t/m 2014.'

De volgende centrale vraag is geformuleerd:

Is de juridische controlfunctie bij de (primaire) besluitvorming binnen de gemeentelijke organisatie van Neder-Betuwe doelmatig en doeltreffend georganiseerd en wordt deze functie doelmatig en doeltreffend uitgevoerd wat betreft bevoegdheid en rechtmatigheid?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende vijf deelvragen:

- a. Op welke wijze is de juridische controlfunctie georganiseerd bij besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe? Is deze functie doelmatig vormgegeven?
- b. Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?
- c. Is er bij de juridische controlfunctie aandacht voor de doeltreffendheid van het werkproces en de besluitvorming?
- d. Is bij de overeenkomst c.q. het contract tussen de gemeente Neder-Betuwe en de AVRI op een juiste wijze met juridische control gewerkt?
- e. Zijn er tekortkomingen in het proces onder punt d te noemen, dan wel zijn er tekortkomingen in het contract te constateren, c.q. sluit dit contract/deze overeenkomst aan bij de te bereiken doelen en de te volgen processen?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Uitvoering

Op 4 september 2014 vond het startgesprek met de rekenkamercommissie plaats. Daarin werd het normenkader besproken en vastgesteld. Dit normenkader treft u aan in bijlage 1. Na het startgesprek vond een oriënterend interview plaats. De onderzoekers voerden hun werkzaamheden uit in de periode augustus 2014 - november 2014. Er vond uitgebreid dossieronderzoek plaats, zowel ten aanzien van juridische control als ten aanzien van AVRI. Op 8 en 22 oktober vonden verdiepende interviews plaats. Bijlage 1 geeft

weer met welke personen de rekenkamer in het kader van dit onderzoek sprak. Op 26 november is het rapport besproken met de rekenkamercommissie. Medio december 2014 is de Nota van bevindingen voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 10 januari 2015 ontving de rekenkamer de reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor. Vervolgens is het rapport op 29 januari 2015 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Op 4 maart 2015 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie. Deze reactie is integraal opgenomen in het rapport. Vervolgens heeft de voorzitter van de rekenkamercommissie een nawoord geschreven. Op 24 maart 2015 is het eindrapport verstuurd naar de griffie ter verspreiding onder de gemeenteraad.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, namelijk het deel Bestuurlijke Nota en het deel Nota van Bevindingen. De Bestuurlijke Nota bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 1 legt de rekenkamercommissie verantwoording af over het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 2 presenteert de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 3 is de bestuurlijke reactie van het college van B&W opgenomen en hoofdstuk 4 bevat het nawoord.

In de Nota van Bevindingen staan de onderzoeksresultaten, waarop de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen baseert. Hoofdstuk 1 gaat over de besluitvorming met betrekking tot bezuinigingen. Hoofdstuk 2 brengt de realisatiegraad van de bezuinigingen en de bijbehorende verantwoording in kaart. Hoofdstuk 3 gaat in op de doorwerkingseffecten van de bezuinigingen. Het rapport bevat drie bijlagen. In bijlage 1 staat het gehanteerde normenkader. Bijlage 2 geeft de geïnterviewde personen weer. Bijlage 3 bevat een overzicht van de voor dit onderzoek geraadpleegde documenten.

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Is de juridische controlfunctie bij de (primaire) besluitvorming binnen de gemeentelijke organisatie van Neder-Betuwe doelmatig en doeltreffend georganiseerd en wordt deze functie doelmatig en doeltreffend uitgevoerd wat betreft bevoegdheid en rechtmatigheid?

Juridische control wil zeggen dat er een juridische kwaliteit wordt geleverd die gericht is op het waarborgen van doeltreffend, doelmatig en rechtmatig optreden van de gemeente Neder-Betuwe. Juridische kwaliteitszorg vraagt om een systeem met werkwijzen en processen waarin op rechtmatige wijze invulling wordt gegeven aan uitvoering van wet- en regelgeving en het voorkomen en beheersen van (juridische) risico's.

Op basis van de nota van bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende conclusies:

1 Juridische adviesfunctie binnen de organisatie is kwetsbaar

Juridische kennis is op verschillende plekken verspreid binnen de lijnorganisatie aanwezig. Dit gaat om medewerkers met een juridische achtergrond die zelfstandig invulling geven aan uitvoering van juridische werkzaamheden. Waar nodig kan een beroep worden gedaan op juridische ondersteuning van de afdeling juridische zaken. Structurele afstemming en kennisdeling tussen juridische medewerkers vindt niet plaats. Individuele medewerkers zijn verantwoordelijk om ontwikkelingen in wet- en regelgeving te volgen en te signaleren waar dit raakt aan de belangen van de gemeente.

De juridische adviesfunctie heeft binnen de organisatie geen volwaardige plaats. De afdeling juridische zaken wordt bemenst door twee personen en houdt zich voornamelijk bezig met de afwikkeling van bezwaarschriften, klachten en Wob-verzoeken. Volgens het afdelingsplan krijgen deze werkzaamheden ook prioriteit boven juridische advisering. Juridische zaken heeft daarnaast een vraaggestuurde adviesfunctie voor andere afdelingen. Daarmee draagt zij bij aan de juridische kwaliteit van de werkprocessen en producten. Door capaciteitsproblemen kan er echter te weinig aandacht besteed worden aan juridische ondersteuning van vakafdelingen.

2 Juridische control is onvoldoende verankerd binnen de gemeentelijke organisatie

Formeel is de juridische controlfunctie belegd bij de afdeling control. In de praktijk is er geen medewerker die hiervoor is aangesteld en invulling geeft aan de uitvoering van deze taken. Los van deze formele functie constateren wij dat binnen de organisatie van de gemeente op dit moment nog niet kan worden gesproken van een systematische borging van de juridische kwaliteit. Op grond van de gesprekken wordt namelijk geconstateerd, dat er nog te veel producten en processen, die juridisch van aard zijn of waaraan juridische aspecten zijn verbonden, niet zijn ingebed in enige vorm van (juridisch) kwaliteitsbeheer. De juridische risico's, die de organisatie loopt, zijn niet in alle gevallen in beeld. Dientengevolge is er nauwelijks sprake van de voor kwaliteitszorg noodzakelijke systematische beheersing (= control). Deze beheersing krijgt vorm door de juridische expertise van achteren in het proces te verschuiven naar voren. Met andere woorden: het brandjes blussen achteraf moet meer worden omgezet in sturen op de (juridische) kwaliteit.

3 Bewuster sturen op kwaliteit

De verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit ligt bij de integraal managers. Het principe van integraal management impliceert ook sturen op de juridische kwaliteit van de producten en diensten. De invulling van de juridische control is derhalve niet voorbehouden aan de afdeling bedrijfsvoering (met het team Juridische zaken) en Control. Het is een verantwoordelijkheid van de managers. Die niet uitsluitend wordt ingevuld met een functie van juridisch controller. Het gaat om de cultuur, de kennis, de werkwijze en de sturing. Juist om de organisatie toekomstbestendig te houden.

4 Raad en college vertrouwde sterk op externe kennis en nam risico's bij totstandkoming contract met AVRI

Op voorhand heeft de raad en het college geen duidelijke uitgangspunten geformuleerd waaraan AVRI diende te voldoen. Daarmee ontbrak het de raad aan een kader om een eventueel besluit op te baseren. Ook werd op voorhand geen besluitvormingsproces uiteengezet. Consequentie was dat per stap opnieuw een afweging werd gemaakt over het te doorlopen vervolgtraject. Dit resulteerde binnen de afdeling Grondgebied tot ontevredenheid. Gedurende het proces werd het aantal uitgangspunten geleidelijk uitgebreid van drie naar achttien. De gemeente vertrouwde in de keuze tussen overdracht van beheertaak aan AVRI of het uitvoeren door de afdeling Grondgebied zonder meer op het advies van een externe partij. Het college nam het advies van deze externe partij over en gaf daarbij aan dat een externe partij werd ingezet vanwege het feit dat het om zeer complexe materie gaat. Er werd geen andere externe kennis ingewonnen om te toetsen of het advies voldeed. Op basis van de offerte van AVRI nam de raad op voorstel van het college het besluit om de mogelijke besparingen al in te boeken in de meerjarenbegroting. Op dat moment waren de voorwaarden voor overgang van beheertaken naar AVRI nog niet contractueel vastgelegd noch in detail besproken. Wel werd de raad gedurende de uitwerking van de voorwaarden frequent op de hoogte gehouden. Op de contracten die uiteindelijk werden vastgesteld vond juridische advisering plaats. Niet navolgbaar is in hoeverre die tot aanpassingen heeft geleid. De besluitvorming van het college over de overdracht van taken aan AVRI (in de dienstverleningsovereenkomst) vond niet vóór de ingangsdatum van de overeenkomst plaats.

5 Gemeente handelt proactief in toezicht op uitvoering AVRI

De gemeente heeft een DVO-regisseur aangesteld die toeziet op uitvoering van de uitspraken uit het contract. In de dienstverleningsovereenkomst staan heldere afspraken op papier ten aanzien van aanpassing van het contract, afspraken over de uitvoering en het toezicht daarop, evenals afspraken over beheer en informatievoorziening. In het contract is verankerd dat de gemeente haar eigen beleid voor het beheer van openbare ruimte en aanbestedingen kan blijven voeren.

De DVO-regisseur vanuit de gemeente Neder-Betuwe houdt adequaat toezicht op de gemaakte afspraken. De gemeente heeft voor de DVO-regisseur nog geen taken geformuleerd, zoals dat voor andere verbonden partijen in de procesbeschrijving voor verbonden partijen al wel is gebeurd. Juridische kwaliteit maakt niet expliciet onderdeel uit van het huidige toezichtsarrangement.

In de praktijk blijkt dat de informatievoorziening vanuit AVRI nog niet strikt volgens de bepalingen uit het contract verloopt. Zo ontving het college niet tijdig de benodigde informatie. AVRI geeft aan dat de gemeente er nog niet in is geslaagd om de juiste areaalgegevens van de openbare ruimte te leveren. In de overeenkomst heeft de gemeente vastgelegd dat 2014 als een aanlooperperiode wordt gezien, waarin wederzijds coulant met elkaar wordt omgegaan. Daarmee hebben Neder-Betuwe en AVRI geen middel om nakoming van het contact af te dwingen. Het ontbreekt de gemeente daarmee aan tijdige aanlevering van de benodigde informatie voor de eigen bedrijfsvoering. Betrokkenen geven verder aan dat inwoners kritisch zijn over de geleverde kwaliteit door AVRI. Dit komt volgens betrokkenen uit de gemeente doordat AVRI zich strikt houdt aan de gemaakte afspraken over de kwaliteitsniveaus, terwijl voor de overgang naar AVRI de

openbare ruimte vermoedelijk op een hoger dan het door de raad gestelde onderhoudsniveau werd onderhouden. AVRI geeft daarover aan dat zij in de uitvoering van het werk over de volle breedte geen verlaging van de kwaliteit zien. Volgens betrokkenen vanuit AVRI levert AVRI nog steeds een hogere kwaliteit dan vastgesteld is door de raad en daarmee voor een groot deel nog steeds een even hoge kwaliteit dan inwoners gewend waren in het verleden als gevolg van lopende contracten.

2.2 / Aanbevelingen

- 1 Draag het college op om op korte termijn met een plan van aanpak te komen om de juridische functie van de gemeente Neder-Betuwe op niveau te brengen. Ga daarin onder meer in op de vraag:
 - a. hoe de juridische controlfunctie binnen de gemeente invulling krijgt;
 - b. op welke wijze de aandacht voor juridische checks en balances en processturing binnen de organisatie wordt vergroot;
 - c. hoe de formatie op peil wordt gebracht zodat op zijn minst voldaan wordt aan een minimale inrichting van de juridische kwaliteitszorg;
 - d. welke consequenties het besluit om niet intensief te gaan samenwerken (in de zogenaamde BNW-samenwerking) heeft voor de juridische adviesfunctie en juridische advisering van vakafdelingen voor nu en in de toekomst.
- 2 Zorg ervoor dat het inzicht van de raad over juridische risico's van besluiten groeit, bijvoorbeeld door raadsvoorstellen te voorzien van een overzicht van risico's.
- 3 Actualiseer de procesbeschrijving voor verbonden partijen. Borg daarin juridische toetsing als onderdeel van het algehele toezichtsarrangement op verbonden partijen. Zorg ervoor dat er ook de AVRI in de procesbeschrijving wordt opgenomen.

3 Reactie college van B&W



gemeente
Neder-Betuwe

Rekenkamercommissie gemeente Neder-Betuwe
Postbus 20
4043 ZG OPHEUSDEN

Bezoekadres:
Burgemeester Lodderstraat 20,
Opheusden

Postadres:
Postbus 20, 4043 ZG Opheusden

Telefoon: 14 0488
Telefax: (0488) 44 99 99

E-mail: info@nederbetuwe.nl
Website: www.nederbetuwe.nl

BNG IBAN:
NL83 BNGH 0285094955
KvK: 30276311
BTW: NL810162593B01

uw brief van:
uw kenmerk:
ons kenmerk:
behandeld door:
bijlage(n):

Brief Rekenkamercommissie 29 januari 2015
Z/15/31973 - D/UIT/15/042179
de heer H. Waterman

Onderwerp:

Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek
Juridische control

Opheusden, - 4 MAART 2015

Geachte leden van de rekenkamercommissie,
Wij ontvingen uw brief waarin u ons verzoekt om onze zienswijze te geven op uw onderzoek naar de juridische control in onze gemeente.
Graag maken wij van de door u geboden gelegenheid gebruik om een reactie te geven op het rapport.

U geeft aan dat onze reactie integraal in het rapport zal worden opgenomen en dat u deze nog van een nawoord voorziet als daartoe aanleiding bestaat. Hieruit maken wij op dat de tekst van het rapport vast staat en dat het niet de bedoeling is alsnog tekstuele opmerkingen door te geven. Wij moeten helaas constateren dat een aantal van de door ons eerder gemaakte opmerkingen niet in het rapport is verwerkt. Ook zijn na de eerste versie van het rapport nieuwe teksten toegevoegd waarin wij enkele feitelijke onjuistheden constateren. Deze staan ons echter niet in de weg om tot een zienswijze op uw rapport te komen.

Wij richten onze reactie primair op de conclusies en aanbevelingen van uw rapport omdat dit de kern is van het onderzoek. Onze reactie geven wij hieronder puntsgewijs aan. Voor we hiertoe overgaan merken wij op dat wij het waarderen dat de rekenkamercommissie het belang van de juridische control met dit rapport onderstreept en komt met aanbevelingen om deze functie in onze organisatie een duidelijke plek te geven. Daarnaast richt het rapport zich op het proces dat geleid heeft tot het overdragen van de IBOR taken aan de AVRI. Een complex proces waarvan het resultaat dit jaar ook in financiële zin zichtbaar gaat worden. Feiten zijn geordend en in een overzichtelijk kader geplaatst. Uit de conclusies komt een beeld naar voren dat de gemeente en de AVRI ieder vanuit hun eigen optiek hun bijdragen hebben geleverd en dat sommige aspecten nog verschillend zijn geïnterpreteerd. Wij achten dit echter inherent aan een dergelijk proces waarbij het in het begin voor beide partijen wettens is aan de nieuwe verhoudingen. Wij hebben daarbij de positieve intentie om met de AVRI tot een duidelijke afstemming te komen over de geconstateerde aandachtspunten.



Conclusies:

1. Juridische adviesfunctie binnen de organisatie is kwetsbaar

Dit vinden wij een terechte constatering. Mede door onze omvang als relatief kleine gemeente maar ook vanwege enkele bezuinigingsmaatregelen en de op handen zijnde samenwerking in BNN-verband, die inmiddels is afgeblazen, is de juridische capaciteit beperkt. Dit geldt primair voor de centrale adviesfunctie. Binnen de pijlers is echter op het werkproces gerichte juridische capaciteit beschikbaar. Daarnaast maken wij bij complexe vraagstukken gebruik van externe juridische expertise. Voor de beoordeling daarvan is overigens geen interne capaciteit nodig omdat wij de externe capaciteit juist vanwege de kwaliteit inschakelen.

2. Juridische control is onvoldoende verankerd binnen de gemeentelijke organisatie

Ook deze constatering is juist. Er is geen medewerker belast met juridische control. Dit is evenwel een bewuste keuze die in het verleden gemaakt is. Het beschikbare budget en de ambtelijke capaciteit zijn krap en niet voldoende om de ambities van de raad te kunnen verwezenlijken. We zetten zoveel mogelijk onze formatie in voor het verwezenlijken van die ambities en leggen de prioriteit bij het primaire proces. Dat gaat soms ten koste van de ondersteunende functies. Het is niet mogelijk om binnen het huidige budget een functie als die van juridisch controller te creëren.

3. Bewuster sturen op kwaliteit

Wij onderstrepen de stelling dat het sturen op de juridische kwaliteit van de producten en diensten een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de integraal managers. Dit krijgt ook voortdurend aandacht, vooral de juridische kwaliteit van de werkprocessen die binnen de afdelingen liggen. Zoals de raad weet geldt hier wel de beperking dat we in een organisatieontwikkeltraject zitten, met als doel om de taakvolwassenheid van onze medewerkers te versterken. Onderdeel van die taakvolwassenheid is weten wanneer juridische aspecten aan de orde zijn en daarop actie ondernemen. Dit is voor sommige medewerkers een langdurig proces en vraagt continu aandacht van leidinggevendenden. Voor de organisatiebrede juridische vraagstukken en kwaliteitszorg is echter sprake van een leemte zoals bij de vorige conclusies door ons is erkend.

4. Raad en college vertrouwde sterk op externe kennis en nam risico's bij de totstandkoming contract met AVRI.

Wij hebben externe expertise ingehuurd omdat dit vraagstuk inderdaad complex was. Wij hebben niet gekozen voor een second opinion, de adviezen zijn steeds intern getoetst door onze interne adviseurs zoals de financieel consulenten en de P&O adviseur en vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Wij bestrijden daarom de opvatting dat we 'zonder meer' steunden op het externe advies. Ten aanzien van het gestelde dat de raad en college geen duidelijke uitgangspunten geformuleerd hadden merken we op dat de motie die door de raad was aangenomen over de taakoverdracht voor ons primair het vertrekpunt is geweest voor dit proces.

5. Gemeente handelt proactief in toezicht op uitvoering AVRI

Wij hebben inderdaad een DVO regisseur aangesteld voor wie de taken zijn geformuleerd. Er is een uitgebreide taakomschrijving beschikbaar.

Ten aanzien van de opmerking dat betrokkenen aangeven dat de inwoners kritisch zijn op de geleverde kwaliteit van de Avri merken wij op dat dit vooral via raadsleden bij de rekenkamercommissie is gemeld. Reacties van inwoners zijn bij onze medewerkers niet binnengekomen, wel zijn opmerkingen gemaakt over de uitvoering van onderhoudswerkzaam-

heden. Verder vond de besluitvorming door het college plaats op 1 april 2014, in april trad ook de dienstverleningsovereenkomst in werking.

Aanbevelingen

1. Opstellen plan van aanpak om de juridische functie op niveau te brengen.

Wij zijn voornemens om, indien de raad deze aanbeveling overneemt, hieraan gevolg te geven en op korte termijn een verbeterplan op te stellen. Vooraf plaatsen wij hierbij de volgende kanttekeningen.

- a. Wij hebben onvoldoende structurele middelen beschikbaar om de benodigde formatie-uitbreiding te bekostigen. In het plan van aanpak zal daarom aan de raad een voorstel worden aangeboden om eventueel budget beschikbaar te stellen na de bezuinigingsdiscussie in de kadernota om een juridisch controller aan onze formatie toe te voegen.
 - b. U stelt de raad voor om ons te verzoeken in een plan van aanpak op te nemen: "op welke wijze de aandacht voor juridische checks en balances en processturing binnen de organisatie wordt vergroot". Dit vinden wij minder passend om in een plan van aanpak op te nemen. Dit is immers juist een onderwerp om samen met een toekomstige juridisch controller uit te werken. Wij vinden dat de manier waarop wij onze bedrijfsvoeringsprocessen inrichten conform het bepaalde in de Gemeentewet onze verantwoordelijkheid is en niet die van de raad. Wij gaan ervan uit dat met de komst van een juridisch controller (als de raad daartoe budget beschikbaar stelt) het pijnpunt is opgelost. Uiteraard zijn wij graag bereid onze raadsleden in een thematische bijeenkomst te informeren over de achtergronden hiervan.
 - c. Voorts stelt u voor in een plan van aanpak op te nemen: "welke consequenties het besluit om niet intensief te gaan samenwerken (in de zogenaamde BNW-samenwerking) heeft voor de juridische adviesfunctie en juridische advisering van vakafdelingen voor nu en in de toekomst." Daar kunnen wij al bij deze op reageren. Het niet-doorgaan van de BNW-samenwerking heeft wat betreft de juridische taken geen noemenswaardige gevolgen. Als de BNW-samenwerking zou zijn doorgegaan, had het kwaliteitsniveau hetzelfde moeten zijn. Dit is in overwegende mate afhankelijk van het beschikbare budget en de kwaliteit van de betreffende medewerkers. De BNW-samenwerking had ervoor kunnen zorgen dat we uit een grotere 'pool' medewerkers konden putten, waardoor we minder kwetsbaar zouden zijn en waardoor de medewerkers elkaar zouden kunnen versterken. Nu de BNW-samenwerking niet doorgaat informeren wij de raad in de kadernota over de gevolgen hiervan voor onze afdeling Bedrijfsvoering.
2. Uw tweede aanbeveling luidt: "Zorg ervoor dat het inzicht van de raad over juridische risico's van besluiten groeit, bijvoorbeeld door raadsvoorstellen te voorzien van een overzicht van risico's."
- Hierover merken wij op dat in al onze raadsvoorstellen de juridische risico's (voor zo ver van toepassing) worden genoemd. Dit maakt onderdeel uit van onze kwaliteitselen. Wij zullen nagaan hoe we dit in het format via rubricering explicieter kunnen aangeven.
3. Uw derde aanbeveling luidt: "Actualiseer de procesbeschrijving voor verbonden partijen. Borg daarin juridische toetsing als onderdeel van het algehele toezichtsarrangement op verbonden partijen. Zorg ervoor dat ook de AVRI in de procesbeschrijving wordt opgenomen."

Het bevreemdt ons dat u aan de raad een aanbeveling doet over een ambtelijke procesbeschrijving. Deze richt zich in hoofdzaak op de wijze waarop onze medewerkers ons adviseren over de sturing op gemeenschappelijke regelingen op het niveau van vergaderingen en de P&C-cyclus, dus de voorbereiding van besluitvorming binnen de verbonden partij door

vertegenwoordigers van Neder-Betuwe. De procesbeschrijving is vooral bedoeld om een heldere interne werkwijze te creëren voor situaties waarin meerdere medewerkers betrokken zijn, zodat iedereen weet wat van hem/haar verwacht wordt.

Wij begrijpen de achterliggende gedachte om de juridische toetsing in de samenwerking met verbonden partijen in te bedden. Wij zullen nagaan in welke procesbeschrijvingen c.q. toezichtsarrangementen dit aan de orde kan komen. Wij werken momenteel in regionaal verband aan een actualisering van de procesbeschrijving en een algemeen toezichtsarrangement voor verbonden partijen.

Verder merken wij op dat de Avri geen gemeenschappelijke regeling c.q. verbonden partij is, maar een dienstonderdeel van onze verbonden partij Regio Rivierenland. De aansturing op de taakuitoefening van de Avri is dus geen onderwerp van betreffende procesbeschrijving maar is een taak van de DVO-regisseur.

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
de secretaris a.i..



Drs. M.G.J. Nijhuls-Quanjel

de burgemeester,



Ir. C.W. Veerhoek

4 Nawoord rekenkamercommissie

De RKC Neder Betuwe heeft met dit rapport haar zevende onderzoek afgerond.

Een onderzoeksthema dat, na overleg met alle fractievoorzitters, ook werd gedragen door de gemeenteraad van Neder-Betuwe.

Om uiteindelijk tot de aanbevelingen te kunnen komen, heeft de RKC, tot grote tevredenheid, de deskundige hulp in gehuurd van het bureau Necker van Naem: Mr. H.P. (Henri) Vogel, M.C. (Marten) Westeneng MSc en A.T. (Lisette) Grootveld LLM.

De bestuurlijke reactie van het college van B&W op het rapport (zie hoofdstuk 3), doet de RKC de verwachting uitspreken dat de gemeenteraad bij de raadsbehandeling op zal aangeven:

Hoe, ten aanzien van werkprocessen (ook al is dat de eerste verantwoordelijkheid van het college van B&W), om te gaan met risicomanagement als het gaat om mogelijk verschillende interpretaties door betrokken partijen in een te sluiten DienstVerlenings Overeenkomst.

Hoe om te gaan met al of niet een (noodzakelijk extra) budget voor een juridische controller (aanbeveling 1a).

Of de leemte ingevuld moet worden ten behoeve van leidinggevendenden, die de taakvolwassenheid van medewerkers verder moeten verbeteren (conclusie 3).

Dat raadsleden ook inwoners zijn van de gemeente en zodoende AVRI-kwaliteitsklachten bij het college van B&W bekend geacht kunnen worden (conclusie 5).

Dat de presentatie van een Plan van Aanpak van het college van B&W “op korte termijn” concreter (SMART) wordt benoemd (conclusie 1).

In de tweede alinea van deze bestuurlijke reactie constateert het college van B&W nog steeds feitelijke onjuistheden, waarbij zij echter aangeven daarop niet verder in te willen gaan.

Voor alle duidelijkheid wil de RKC gezegd hebben dat het eerste concept, de zgn. Nota van Bevindingen, aan alle respondenten is voorgelegd met het verzoek om commentaar.

Dat ambtelijk wederhoor heeft geleid tot de nodige correcties die nu zijn verwerkt in het rapport.

Ter afronding:

De RKC bedankt het college van B&W voor de waardering voor ons rapport en tevens de ambtelijke organisatie, de griffie en AVRI-medewerkers voor hun welwillende mede-en samenwerking.

Namens de RekenKamerCommissie Neder-Betuwe,

C.H. van Woerkom
voorzitter

Nota van bevindingen

5 Organisatie en uitvoering juridische control

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de organisatie en uitvoering van juridische control. De volgende deelvragen staan daarin centraal:

- a. *Op welke wijze is de juridische controlfunctie georganiseerd bij besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe? Is deze functie doelmatig vormgegeven?*
- b. *Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?*
- c. *Is er bij de juridische controlfunctie aandacht voor de doeltreffendheid van het werkproces en de besluitvorming?*

5.1 / Organisatie van juridische control

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal:

- a. *Op welke wijze is de juridische controlfunctie georganiseerd bij besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe? Is deze functie doelmatig vormgegeven?*

Met betrekking tot de inrichting van de juridische functie is in het kader van juridische kwaliteitszorg onderscheid te maken tussen de *juridische werkzaamheden binnen de afdelingen* en de *centrale juridische advies en –controlfunctie*.

Juridische kennis binnen afdelingen georganiseerd

Juridische kennis is op verschillende plekken verspreid binnen de lijnorganisatie aanwezig. Daar ligt in beginsel ook de verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat er binnen de vakafdelingen voldoende juridische kennis aanwezig dient te zijn. Wel kan, waar nodig een beroep worden gedaan op juridische ondersteuning vanuit het team Juridische zaken (JUZA) dat onderdeel is van de afdeling Bedrijfsvoering. Voor 2014 was deze afdeling bekend onder de naam Werkeenheid BJZ (bestuurlijk- juridische zaken) genoemd.

De focus van de juridische functie ligt sterk op uitvoering van lopende werkzaamheden. Binnen de organisatie concentreert de juridische functie zich bij twee juridisch medewerkers, die onderdeel uitmaken van de afdeling Bedrijfsvoering. Vergunningverlening en handhaving vormden eerst een onderdeel van de afdeling Fysieke Pijler, maar nu is dit een apart team binnen de concernstaf.¹ Bouwen, milieu en ruimtelijke plannen vormen nog wel onderdeel van de afdeling Fysieke Pijler. Hier zijn dan ook enkele medewerkers werkzaam die binnen hun beleidsdomein onder meer juridische taken uitvoeren. Als het gaat om bijkomende juridische taken van de afdeling Sociale Pijler, dan komt men bij de juridisch kwaliteitsmedewerker uit.

¹ De reden hiervoor is dat de positionering op deze manier kan worden ingebracht bij de Omgevingsdienst Rivierenland.

Juridische adviesfunctie heeft geen centrale positie in organisatie

JUZA richt zich met name op de adviestaken. Dit heeft betrekking op werkzaamheden rondom de commissie bezwaarschriften, juridische advisering in brede zin.² Het onderdeel juridische control valt hier, volgens het bedrijfsvoeringsconcept, niet onder. Wel heeft JUZA op verzoek van de directie enkele zaken opgepakt wegens het ontbreken van capaciteit elders. Dit gaat dan om concernbrede juridische taken, zoals de Europese Dienstenrichtlijn, de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR). Hierbij is afgesproken dat deze inzet ten koste gaat van de juridische adviesfunctie.

Huisadvocaat

Neder-Betuwe huurt externe juridische kennis in bij een huisadvocaat. Daarvoor sloot de gemeente –na een onderhandse aanbesteding- een overeenkomst voor de duur van twee jaar.³ Deze overeenkomst loopt tot juni 2015. Daarin zijn vaste tarieven afgesproken wanneer de gemeente een beroep doet op deze huisadvocaat. De huisadvocaat wordt ingehuurd als specifieke kennis over een dossier ontbreekt en hangt eveneens samen met de beschikbare ruimte bij de werkeenheid BJZ. Ook komt het voor dat de huisadvocaat wordt betrokken bij een project of dat hij ondersteunt in de vorm van advies. Deze laatste variant wordt met name toegepast als de gemeente contracten of overeenkomsten heeft opgesteld. Dit komt doordat de gemeente Neder-Betuwe specialistische privaatrechtelijke kennis niet zelf in huis heeft. Betrokkenen vanuit de gemeente ervaren het als een risico dat de juridische adviezen van externen niet intern gecheckt worden.

Samenwerking tussen gemeenten

De gemeente Neder-Betuwe onderzoekt momenteel samenwerking ten aanzien van bedrijfsvoering met de gemeente Buren en de gemeente West Maas en Waal. Zowel wanneer deze samenwerking doorgaat als wanneer deze niet doorgaat, zal juridische zaken volgens een betrokkene anders worden georganiseerd. In het geval van samenwerking zullen de juridische formaties worden samengevoegd. Indien men niet tot samenwerking overgaat, dan zal de vaste formatie met een vaste kracht versterkt worden.

Juridische control

De juridische controlfunctie dient het management en het bestuur te ondersteunen in het waarborgen van de juridische kwaliteit. In de ontwikkelingsfase van het juridische kwaliteitsbeleid richt de controlfunctie zich vooral op het creëren van een situatie van 'beheer op orde' van de juridische kwaliteit. De normen van onderhavig onderzoek kunnen dan als uitgangspunten gelden voor het door de integraal managers vorm te geven systeem van juridische kwaliteitszorg. De juridische controlfunctie zorgt er vervolgens voor dat de overgebleven juridische risico's in de organisatie bij het management bekend zijn. Naast de normontwikkelings- en signaleringsfunctie oefent de juridische controlfunctie ook taken uit op het gebied van procesverbetering. Dit betreft juridische componenten in de Administratie Organisatie (werkprocessen ca.), het opstellen van kaders, richtlijnen en modellen. De kwaliteitsverbetering op juridisch gebied moet er op gericht zijn de inzet van 'de achterkant naar de voorkant' van het primaire proces te halen. Bij de structurering en verankering van de juridische kwaliteitszorg gaat het in principe om het aantonen van nut en resultaat. De activiteiten op het gebied van juridische kwaliteitszorg helpen en ondersteunen de medewerkers in de vakafdelingen naar zelfstandigheid. Bij een gestructureerde aanpak dient de controlfunctie initiërend en coördinerend op te treden. Een en ander in afstemming met het management.

² Voorheen hield JUZA zich eveneens bezig met bestuurlijke zaken in het kader van gemeenschappelijke regelingen en werkzaamheden met betrekking tot Regio Rivierenland. Sinds 2013 zijn deze taken ondergebracht bij de afdeling Concernstaf.

³ Overeenkomst Huisadvocaat/ advocatenkantoor Gemeente Neder-Betuwe.

Om de implementatie van de juridische controlfunctie/juridische kwaliteitszorg succesvol te laten zijn, adviseren wij de uitvoering op een planmatige wijze op te pakken. Met nadruk wijzen wij erop dat de uitvoering van deze functie niet zozeer juridisch-inhoudelijk van aard is, maar veel meer procesgericht.

Op dit moment geeft Neder-Betuwe geen invulling aan een gestructureerde vorm van juridisch control. Er is binnen de werkeenheid Control en de afdeling Bedrijfsvoering niemand aangesteld die deze taken uitvoert. Zodoende vindt geen centrale aansturing plaats op juridische kwaliteitsbewaking en -advisering. Betrokkenen geven aan dat een functieomschrijving in ontwikkeling is.⁴ Er is volgens betrokkenen nog geen zekerheid of deze functie er komt.

De werkeenheid juridische zaken heeft een afdelingsplan. In dit afdelingsplan van 2013 staan de volgende hoofdtaken van de werkeenheid:

- / Juridische advisering
- / Coördinatie advisering AB Regio Rivierenland
- / Secretariaat van de commissie bezwaarschriften

Deze taken zijn niet in detail uitgewerkt. Uit het afdelingsplan 2013 blijkt dat in de afgelopen jaren onduidelijkheid bestond over de verantwoordelijkheid ofwel het verwachtingspatroon dat de organisatie had van juridische zaken.⁵ Een discussiepunt was de rol van juridische control. In het afdelingsplan staat dat de juridische control niet thuis hoort bij juridische zaken, maar bij de functie van juridisch controller. Deze functie is niet ingevuld.⁶ Ook in 2011 werd al geconstateerd dat in de organisatie geen goed beeld is van wat van juridische zaken verwacht mag worden.⁷ Er is toen een document opgesteld met dienstverleningsafspraken.⁸ Daarin staat voor de verschillende taken waar bestuurlijk- juridische zaken en waar de vakafdeling uitvoering moet geven aan de werkzaamheden. Dit document geeft ook aan waar bestuurlijk- juridische zaken een bijdrage aan zou kunnen leveren, mits daarvoor formatie beschikbaar wordt gesteld. Dit gaat onder meer om: het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving in de organisatie, monitoren afkondiging verordeningen /beleidsplannen/ richtlijnen, het opstellen van raamcontracten, algemene voorwaarden, handleiding en checklist t.b.v. contracten/overeenkomsten en juridisch vakberaad.⁹

Met betrekking tot de taken zijn in het afdelingsplan 2013 drie speerpunten benoemd.¹⁰ Die bestaan uit het verbeteren van het proces met betrekking tot bezwaarschriften, pro-actief handelen binnen de organisatie en samenwerking met Buren, Lingewaal en West Maas en Waal. Een verdere uiteenzetting van uren over de verschillende taken en prioriteiten vindt niet plaats. In het afdelingsplan 2014 staan geen speerpunten. Wel blijkt uit het overzicht met te verrichten werkzaamheden dat van een aantal werkzaamheden bij prioriteit *twijfelachtig of niet uit te voeren* staat.

⁴ Clusterfunctie vakspecialist I, juridisch controller.

⁵ Afdelingsplan 2013, Werkeenheid BJJ, p. 2.

⁶ In de functiebeschrijving van de concerncontroller is juridisch control expliciet uitgesloten.

⁷ Dienstverlening werkeenheid BJJ, 12 januari 2011.

⁸ Dienstverlening werkeenheid BJJ, 12 januari 2011.

⁹ Dienstverlening werkeenheid BJJ, 12 januari 2011, p. 6.

¹⁰ Afdelingsplan 2013, Werkeenheid BJJ, p. 2.

5.2 / Borging juridische kwaliteit in organisatie

Kwaliteitswerkgroep toetst sinds kort ook op juridische aspecten

Een kwaliteitswerkgroep toetst wekelijks de kwaliteit van raadsvoorstellen en B&W-voorstellen. Sinds kort maakt de juridisch medewerker ook deel uit van de kwaliteitscommissie bij afwezigheid van de bestuursadviseur waarmee op die momenten dan ook toetsing op onder meer het juridisch aspect en de voorstellen plaatsvindt. Hiervoor is geen checklist binnen de organisatie aanwezig.¹¹ Er wordt gebruik gemaakt van wettelijke kaders en regelgeving. De werkwijze is erop gericht integraliteit en correctheid van documenten te bewerkstelligen. Indien de kwaliteitswerkgroep van mening is dat een document niet volledig of onjuist is, dan wordt dit teruggelegd bij de vakafdeling.

Binnen de organisatie zijn taken ten aanzien van het signaleren van juridische risico's niet belegd.¹² Dit is mede het gevolg van het ontbreken van de juridische controlfunctie. Hierdoor is er geen zicht op de concernbrede juridische kennisontwikkeling en kwaliteitsborging. Neder-Betuwe is zich bewust van deze lacune.

Juridisch overleg

Structurele afstemming en kennisdeling tussen medewerkers vindt niet plaats. Voorheen vond een juridisch vakberaad plaats tussen alle juridische medewerkers binnen de gemeente Neder-Betuwe. De functies en specialisaties bleken dusdanig uit elkaar te liggen dat dit vakberaad niet langer meer plaatsvindt. Eerder werd al aangegeven dat dit vakberaad op het overzicht stond van werkzaamheden waaraan bestuurlijk-juridische zaken een bijdrage zou kunnen leveren, mits daarvoor formatie beschikbaar wordt gesteld. Toch benadrukt de rekenkamercommissie het belang van dit intern overleg. Dit overlegorgaan kan een bindende factor zijn bij de verdere implementatie van de juridische kwaliteit. Een aantal aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen via voornoemd overlegorgaan worden geïmplementeerd. Zodoende kan nu al de implementatie van diverse onderdelen gecoördineerd opgepakt worden. Mogelijk dat dit intergemeentelijk kan worden ingezet.

Knelpunt in formatie dwingen tot keuzes

Op de beschikbare formatie vond per 2013 een bezuiniging plaats.¹³ In 2012 was 1,72 fte beschikbaar, per 2013 gaat dit om 1,39 fte. De formatie is opgedeeld naar bestuurlijke aangelegenheden en medewerker juridische zaken / secretaris commissie bezwaarschriften. Een verdeling van de taken over deze twee functies volgt niet uit het afdelingsplan. Naast deze bezuiniging is er een openstaande vacature voor 24 uur per week. Die wordt gemiddeld voor de helft ingevuld via een detachering van een medewerker uit Buren.

Omdat de samenwerking ten aanzien van juridische advisering deel uit maakt van het projectplan samenwerking BNW op bedrijfsvoeringstaken, is de vacature vooralsnog niet ingevuld.¹⁴ Waar nodig kan een aanvullend beroep op de gemeente Buren worden gedaan. Anders zal tot nadere prioritering van werkzaamheden worden overgegaan. Het afdelingsplan geeft daarbij prioriteit aan de afhandeling van

¹¹ Bij het ambtelijk wederhoor geeft de organisatie aan dat de kwaliteitswerkgroep uitgaat van het Boekje N.B, waarin staat aan welke eisen een advies moet voldoen. Het werken met een checklist is geprobeerd maar was volgens betrokkenen niet werkbaar.

¹² Bij het ambtelijk wederhoor werd in dit verband opgemerkt dat het beheer van contracten in het programma Decos onvoldoende is, waardoor de gemeente juridische risico's loopt. Dit is onderkend en vormt een aandachtspunt binnen de organisatie.

¹³ Afdelingsplan 2013, Werkeenheid BJZ, p. 3.

¹⁴ Gedurende de fase van ambtelijk wederhoor werd duidelijk dat de gemeenten Buren, Neder-Betuwe en West Maas en Waal niet intensief gaan samenwerken op bedrijfsvoeringstaken (de zogenaamde BNW-samenwerking).

bezwaarschriften boven juridische advisering. De organisatie is er zich volgens een betrokkene van bewust dat juridische zaken een beperkte capaciteit heeft. De consequentie daarvan is dat medewerkers terughoudend zijn met het doen van een beroep op de medewerkers van juridische zaken. Dit blijkt ook uit het afdelingsplan Juridische zaken 2014. Bij 'juridische ondersteuning vakafdelingen' staat de volgende opmerking: *'BJZ komt hier niet aan toe. Door aanwezige vacature en inzet t.b.v. samenwerking BNW kan hieraan minder/te weinig aandacht worden besteed.'*¹⁵

Betrokkenen geven aan dat juridische vragen de nodige tijd vergen en dat er geen ruimte is zich verder in de materie te verdiepen.

Benutten juridische expertkennis niet afdoende in proces geborgd

Binnen de afdelingen beschikt men over het algemeen over redelijke kennis op het gebied van het bestuursrecht of weet men waar de kennis kan worden gehaald als het gaat om het eigen vakgebied, de vakgebonden bestuursrechtelijke kennis. De niet-vakgebonden, algemene juridische kennis (Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet, Staatssteun, Wet Markt en Overheid) is onvoldoende aanwezig en/ of onvoldoende actueel. Dit merkt de organisatie bijvoorbeeld bij de afhandeling van niet-routinematige zaken.

Daar waar specifieke juridische vakkennis niet aanwezig is, wordt vanuit de organisatie intensief beroep gedaan op individuele netwerken, andere overheden en branche organisaties. Dat is de kracht van de individuele medewerkers binnen de gemeente. Dat dient vooral te worden gestimuleerd en mag best meer expliciet met elkaar worden gedeeld. Zodoende geef je inhoud aan een vorm van kennisdeling. De rekenkamercommissie adviseert deze vorm van kennisdeling meer bewust als sturingsinstrument van het management te activeren.

Praktische aanpak bezwaarschriften

Het aantal bezwaarschriften dat de commissie ontvangt, toont een licht dalende trend. Figuur 1 geeft het aantal ingediende bezwaarschriften over de jaren 2011 tot en met 2013 weer. In 2011 gaat het om 63 bezwaarschriften, terwijl er in 2013 50 bezwaarschriften binnen zijn gekomen.

De commissie bezwaarschriften zet daarbij in op mediation. Uit het Jaarverslag van de commissie bezwaarschriften volgt dat in 2012 ruim voldoende bereidheid is bij vakafdelingen *'om buiten de bezwarenprocedure om te zoeken naar oplossingen, waardoor er bezwaarschriften werden ingetrokken en/of de primaire besluiten werden gewijzigd of herroepen.'*¹⁶ Een aanzienlijk deel van de bezwaarschriften wordt ingetrokken. Dat blijkt uit figuur 2. Betrokkenen geven aan dat dit te danken is aan mediation en het vroegtijdig in contact treden met bezwaarmakers om te zoeken naar een oplossing.

¹⁵ Afdelingsplan Juridische Zaken (JUZA) 2014, p. 2.

¹⁶ Jaarverslag 2012, Commissie Bezwaarschriften gemeente Neder-Betuwe, p. 8.

Figuur 1 Aantal ingediende en ingetrokken bezwaarschriften¹⁷

	2011	2012	2013
Aantal ingediende bezwaarschriften	63	58	50
<i>Ruimte</i>	8	18	5
<i>Vergunningverlening en handhaving</i>	23	21	16
<i>Grondgebied</i>	0	2	3
<i>Samenleving</i>	29	12	7
<i>WWB/Tiel</i>	0	0	14
<i>Gemeentewinkel</i>	3	5	4
<i>WOB</i>			1
Ingetrokken	29	14	19

De afhandelingstermijnen voor bezwaarschriften zijn aanzienlijk. Ten aanzien van de afhandelingstermijnen is een positieve ontwikkeling zichtbaar. In 2010 lag de gemiddelde afhandelingstermijn op ruim 19 weken. De gemiddelde afhandelingstermijn lag daarmee hoger dan de maximale wettelijke termijn na verdaging van het bezwaarschrift. In de aanbevelingen op het jaarverslag 2011 van de commissie bezwaarschriften, vraagt de commissie constante aandacht voor doorlooptijden en geeft aan hier zelf alert op te zijn. Eén van de mogelijkheden om die doorlooptijd te bekorten is door mandatering van de beslissing op een bezwaar te mandateren aan afdelingshoofden. In maart 2012 is de mandaatregeling op dit punt aangepast. Bezwaarschriften die ongegrond, dan wel niet-ontvankelijk zijn verklaard kunnen sindsdien afgehandeld worden door afdelingshoofden. Dit komt ten goede aan een snellere doorlooptijd. Bij overschrijding van de wettelijke termijn kan de aanvrager de gemeente in gebreke stellen en een dwangsom ontvangen als de gemeente niet tijdig op de aanvraag beslist. Aanvragers maakten in 2013 geen gebruik van deze mogelijkheid.¹⁸

Figuur 2 Gemiddelde afhandelingstermijn bezwaarschriften¹⁹

	2010	2011	2012	2013
Gemiddelde afhandelingstermijn (in weken)	19,2	15,6	14,6	14,0
Doorlooptijd commissie (in weken)		8,9	5,3	P.M.
Wettelijke termijn zonder verdaging (in weken)	12	12	12	12
Wettelijke termijn inclusief verdaging (in weken)	18	18	18	18
Overschrijding wettelijke termijn (aantal gevallen)	P.M.	P.M.	6	3

Wat de rekenkamercommissie opvalt is dat er relatief veel tijd wordt besteed aan bezwaarschriften. Zonder afbreuk te doen aan de waarde van deze activiteiten, wordt geadviseerd nog meer prioriteit te geven aan de voorkant van de processen en de tijdsbesteding aan de afhandeling van de bezwaarschriften. In het streven naar borging van de juridische kwaliteit van de organisatie zit hier een pregnant aandachtspunt. Hoewel de laatste jaren het aantal bezwaarschriften is verminderd en expliciet aandacht is besteed aan pre-meditation, liggen hier zeker nog kansen voor de organisatie.

¹⁷ Gegevens op basis van de Jaarverslagen van de Commissie Bezwaarschriften Neder-Betuwe.

¹⁸ Memo cijfers commissie bezwaarschriften Neder-Betuwe 2013

¹⁹ Gegevens op basis van de Jaarverslagen van de Commissie Bezwaarschriften Neder-Betuwe.

5.3 / Uitvoering juridische control in besluitvormingsproces

In deze paragraaf staan de volgende deelvragen centraal:

- b. Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?*
- c. Is er bij de juridische controlfunctie aandacht voor de doeltreffendheid van het werkproces en de besluitvorming?*

Bevoegdheden zijn duidelijk belegd

De organisatie hanteert heldere richtlijnen om consequent en systematisch handelen te garanderen. De mandaatregeling van de gemeente Neder-Betuwe werd vastgesteld door het college van B&W en trad in werking op 1 februari 2014.²⁰

Juridische check vindt plaats

De algemene check op voorstellen die ter besluitvorming worden voorgelegd, vindt plaats door de eerder genoemde kwaliteitswerkgroep. Als het gaat om overeenkomsten, dan wordt de huisadvocaat om advies gevraagd, omdat de specifieke privaatrechtelijke kennis binnen de organisatie niet aanwezig is. Betrokkenen geven aan dat er geen vaste kwaliteitstoets zit op deze externe adviezen. Het college van B&W heeft er geen zicht op of de juridische toetsing van overeenkomsten binnen de ambtelijke organisatie daadwerkelijk plaats vond.

Procesborging

De omvang van de organisatie brengt met zich mee dat nogal wat zaken persoonsafhankelijk worden ingevuld, ook juridisch. De wens leeft om meer procesgestuurd te werken. Processturing vertaalt zich niet altijd in omvangrijke acties tot het beschrijven van de werkprocessen. Vanuit de informatie uit de interviews wordt in ieder geval geadviseerd met de volgende zaken rekening te houden en dit minder vrijblijvend, maar als verplichtend kader door te voeren:

- / Termijnbewaking. Voor aanvragen en bezwaarschriften geldt een termijn waarbinnen de overheid een besluit moet nemen. Dit heet de beslistermijn. Bij overschrijding ontstaat na ingebrekestelling 'automatisch' recht op een dwangsom. De termijnbewaking wordt momenteel erg persoonsafhankelijk ingevuld. De ene keer gebruikt men een systeem (omgevingsvergunningen), de andere keer is het een Excel overzicht of een lijstje in de kast.
- / Afstemming met Juridische Zaken. Maak afspraken over het vooraf vragen van juridisch advies, zoals deze afspraak al geldt voor verordeningen en aanbestedingen. Daarnaast is het nog van toepassing op:
 - overeenkomsten;
 - samenwerkingen;
 - beleidsregels.
- / Gebruik de opgestelde standaarden consequent. Rekenkamercommissie constateert dat op diverse plekken in de organisatie standaardbrieven aan een update toe zijn. Geadviseerd wordt standaarden jaarlijks te checken. Verder is het nodig op enkele risicovolle gebieden te werken met procesafspraken in de vorm van een leidraad of checklist, zoals:
 - onderhandelen en opstellen van overeenkomsten
 - stappenplan handhaving
 - totstandkoming en toepassen/afwijken van beleidsregels
 - toepassen algemene voorwaarden

²⁰ Mandaatregeling gemeente Neder-Betuwe 2014, vastgesteld op 21 januari 2014.

Bij meerdere afdelingen ontbreekt een bewuste invulling van het zogenaamde vierogenprincipe. Voor de juridische borging (en rechtmatigheid) is het namelijk zinvol en handig om in het proces van besluitvorming en/of correspondentie een collega te laten meekijken/checken. Omdat de ondertekening door een meerdere vaak geen inhoudelijke check impliceert, is een afspraak over het vierogenprincipe wel nodig.

Omdat binnen de organisatie van de gemeente relatief veel taken door éénpitters worden ingevuld, kan het vierogenprincipe uitkomst bieden. De rekenkamercommissie adviseert daar bewust op te sturen. Zo kan ervoor gekozen worden het vierogenprincipe consequent toe te passen bij de afhandeling van afwijkende zaken. Voor standaardzaken wordt gebruik gemaakt van vooraf opgestelde standaarden.

5.4 / Beoordeling organisatie en uitvoering

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de rekenkamercommissie tot de volgende normbeoordeling over organisatie en uitvoering van juridische control.

	Norm	Normbeoordeling
<p>a. Op welke wijze is de juridische controlfunctie georganiseerd bij besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe? Is deze functie doelmatig vormgegeven?</p>	/ De organisatie kent een juridische controlfunctie die bijdraagt tot het verwezenlijken van de doelstellingen.	/ Komt deels overeen. De juridische organisatie is zeer beperkt vormgegeven. Binnen de organisatie wordt gegeven de beperkte capaciteit zo goed als mogelijk invulling gegeven aan de juridische functie. De organisatie beschikt buiten de wettelijke juridische taken nagenoeg niet over doelstellingen.
	/ Er is een structuur in de organisatie waarin de juridische functie een zodanige positie heeft dat op alle juridische vragen een antwoord gegeven kan worden.	/ Komt deels overeen. Binnen de organisatie berust de kennis sterk bij individuele medewerkers en vindt weinig afstemming plaats. Voor met name privaatrechtelijke vraagstukken is de expertise niet aanwezig en wordt een huisadvocaat ingehuurd.
	/ De juridische functie is doelmatig en doeltreffend ingericht; dit blijkt uit het feit dat juridisering en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk worden voorkomen; conflicten worden in principe opgelost via mediation.	/ Komt overeen. De juridische functie ten aanzien van de afhandeling van bezwaarschriften is doeltreffend en doelmatig vormgegeven. Vooraf wordt de inzet op mediation systematisch afgewogen.
	/ De juridische kwaliteit van directieoverleg- en B&W-besluiten wordt getoetst door de juridisch controller.	/ Komt niet overeen. De gemeente beschikt niet over een juridisch controller. Sinds kort maakt een juridisch medewerker deel uit van de kwaliteitswerkgroep die B&W-adviezen toetst op juridische aspecten.
	/ De juridisch controller signaleert	/ Niet te beoordelen. De gemeente beschikt niet over een juridische controller. Binnen de organisatie ziet men met name risico's ten

	<p>risico(gebieden) in de organisatie</p> <p>/ De juridische controlfunctie is planmatig vormgegeven; medewerkers werken aan de hand van vastgestelde beleids- en/of jaarplannen.</p> <p>/ De juridische functie binnen de gemeente biedt juridische expertkennis op een aantal gemeentebrede juridische thema's</p>	<p>aanzien van privaatrechtelijke overeenkomsten.</p> <p>/ Komt deels overeen. De werkeenheden juridische zaken heeft een afdelingsplan. Prioriteit gaat daarin uit naar afhandeling van bezwaarschriften. De planmatige controle op documenten, vindt vanwege gebrek aan capaciteit, die met name wordt veroorzaakt door verzoeken op grond van de Wob, niet in alle gevallen plaats.</p> <p>/ Komt deels overeen. Binnen de organisatie is er de afspraak om verordeningen en contracten standaard voor advies voor te leggen aan de werkeenheden juridische zaken. Juridische expertkennis wordt daarmee in principe op één van de onderdelen gemeentebreed ingezet. In de praktijk blijkt dat de organisatie niet altijd invulling geeft aan deze afspraken. Daaruit volgt dat binnen de organisatie een juridische toets niet altijd als een onontkoombaar onderdeel van het geheel wordt gezien.</p>
<p>b. Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?</p>	<p>/ De organisatie hanteert (juridische) werkwijzen die rechtmatigheid en doelmatigheid garanderen.</p> <p>/ De organisatie hanteert werkwijzen die eenheid en juistheid optimaal garanderen.</p>	<p>/ Komt deels overeen. In de mandaatregeling, regeling klachtencommissie en de verordening commissie bezwaarschriften staan werkwijzen beschreven die bijdragen aan rechtmatig en doelmatig handelen. De verplichte juridische check van contracten vindt niet in alle gevallen plaats.</p> <p>/ Komt overeen. De organisatie hanteert heldere richtlijnen om consequent en systematisch handelen te garanderen. Zo bevat de Mandaatregeling een mandaatlijst waar de bevoegdheden gerubriceerd staan per afdeling. Deze mandaatlijst biedt snel inzicht en overzicht van bevoegdheden van medewerkers.</p>
<p>c. Is er bij de juridische controlfunctie aandacht voor de doeltreffendheid van het werkproces en de besluitvorming?</p>	<p>/ Voor processen met een hoog (juridisch) risicoprofiel is een administratieve organisatie opgezet met als onderdeel een juridische afstemming en check op besluiten en overeenkomsten.</p> <p>/ Voor documenten die</p>	<p>/ Komt overeen. De check op adviezen wordt uitgevoerd door een kwaliteitswerkgroep. Als het gaat om overeenkomsten, dan wordt de huisadvocaat om advies gevraagd omdat de specifieke privaatrechtelijke kennis binnen de organisatie ontbreekt.</p> <p>/ Komt deels overeen. Binnen de organisatie</p>

	<p>vaker worden toegepast bestaan standaarden; standaarden worden 1 x per jaar juridisch gecheckt; afwijking van de standaard kan alleen na een juridische check.</p> <p>/ De werkwijzen zijn doelmatig en doeltreffend ingericht. Dat betekent dat processtappen zonder klantwaarde worden geëlimineerd.</p>	<p>zijn er sjablonen aanwezig, bijvoorbeeld met betrekking tot bezwaarschriften. Ook zijn er checklists beschikbaar die kunnen worden gebruikt bij het schrijven van college- of raadsvoorstellen. Er vindt geen frequente check op de documenten plaats.</p> <p>/ Komt deels overeen. De werkwijzen ten aanzien van afhandeling van Wob-verzoeken, klachten en bezwaarschriften zijn systematisch vormgegeven. Er wordt eerst afgewogen of mediation kansrijk is voordat dit middel wordt ingezet. De afspraak binnen de organisatie om alle overeenkomsten en contracten eerst juridisch te laten checken worden niet altijd nagekomen.</p>
--	---	--

6 Toepassing juridische control bij besluitvorming over AVRI

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de organisatie en uitvoering van juridische control voor AVRI. De volgende deelvragen staan daarin centraal:

- d. *Is bij de overeenkomst c.q. het contract tussen de gemeente Neder-Betuwe en de AVRI op een juiste wijze met juridische control gewerkt?*
- e. *Zijn er tekortkomingen in het proces onder punt d te noemen, dan wel zijn er tekortkomingen in het contract te constateren, c.q. sluit dit contract/deze overeenkomst aan bij de te bereiken doelen en de te volgen processen?*

6.1 / Totstandkoming contract met AVRI

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal:

- d. *Is bij de overeenkomst c.q. het contract tussen de gemeente Neder-Betuwe en de AVRI op een juiste wijze met juridische control gewerkt?*

Beleid voor beheer openbare ruimte actueel

De gemeente Neder-Betuwe beschikt met het wegenbeheerplan 2011-2015, groenbeheerplan 2011-2015, het Verbreed gemeentelijk rioleringsplan 2014-2018, en het Gemeentelijk Waterplan 2014-2018 over actueel beleid voor het beheer van de openbare ruimte. Het wegenbeheerplan bevat een hoofdstuk met het juridische kader.²¹ Hierin staan bepalingen over de risicoaansprakelijkheid. Zo staat er onder meer: *'De beheerder kan nu aansprakelijk worden gesteld voor schade die iemand lijdt als gevolg van gebreken aan de weg. Dit betekent dat een preventief onderhoudsbeleid, een goede klachtenregistratie, regelmatige inspecties volgens de landelijke geaccepteerde methode en een goed werkend systeem van wegbeheer niet mogen ontbreken'*.²² Het verbreed gemeentelijk rioleringsplan bevat eveneens de wettelijke beleidskaders, zoals de van toepassing zijnde bepalingen uit de Wet milieubeheer (Wm) en de Waterwet. De Waterwet stelt afstemming tussen gemeente en waterschap als plicht. Uit een brief van het waterschap blijkt het rioleringsplan in nauw overleg plaats te hebben gevonden.²³ Het Waterplan vermeldt: *"Er zijn geen grote wijzigingen opgetreden in het waterbeleid en de wetgeving. Er kan dus worden volstaan met een actualisatie van het eerste Waterplan voor Neder-Betuwe."*²⁴ Het groenbeheerplan maakt geen verwijzing naar de Flora en Faunawet, terwijl deze wet kwetsbare dier- en plantensoorten beschermt.²⁵ Veel werkzaamheden in de openbare ruimte zijn onderhevig aan de werking van deze wet. Uit het groenbeleidsplan blijkt niet dat actueel inzicht in de geldende regelgeving bestaat.

²¹ Hoofdstuk 2, Wegenbeheerplan 2011-2015.

²² Wegenbeheerplan 2011-2015, artikel 2.1.

²³ Brief Reactie Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Neder-Betuwe 2014-2018, 19 februari 2014.

²⁴ Gemeentelijk Waterplan 2014-2018, p. 3.

²⁵ Groenbeheerplan 2012-2017 Neder-Betuwe.

Borging wet- en regelgeving verantwoordelijkheid individuele medewerkers

De kennis van wet- en regelgeving is in een groot deel van de beheerplannen geborgd. Dat blijkt onder meer uit bovenstaande alinea. Binnen de organisatie is volgens een betrokkene iedere beleidsmedewerker er zelf voor verantwoordelijk om de actualiteit van wet- en regelgeving bij te houden. Dit gebeurt niet op een centrale plaats of volgens vaste procedures. In geval van vragen kunnen zij terecht bij de werkeenheden juridische zaken. Een betrokkene geeft aan dat er met de huidige werkwijze geen garantie is dat er niets aan de aandacht ontsnapt. Rapportage aan de directie vindt niet plaats.

Aanleiding onderzoeken uitbesteding taken aan AVRI

Op 3 november 2011 nam de gemeenteraad van Neder-Betuwe unaniem een motie aan waarin het college werd verzocht om te onderzoeken of het onderbrengen van de beheers- en onderhoudstaken van de openbare ruimte en medewerkers die betrokken zijn bij deze taken bij de AVRI kan leiden tot besparingen binnen de bedrijfsvoering van onze gemeentelijke organisatie.²⁶ Aanleiding hiertoe was dat Afvalverwijdering Rivierenland (AVRI) in 2011 besloot om haar diensten uit te breiden op het gebied van beheer van de openbare ruimte (IBOR) en deze aan te bieden aan de deelnemende gemeenten binnen de gemeenschappelijke regeling.²⁷

Werkgroep doet verkenning

In januari 2012 is een werkgroep gestart om aan de hand van een quickscan een vergelijking te maken of er voor de gemeente op de drie K's (kwaliteit, kostenvoordeel en kwetsbaarheid) winst te behalen valt bij overgang van IBOR naar AVRI. Uitgangspunten voor de samenwerking zijn drie maatgevende processen:²⁸

- 1 De kwaliteit aangaande de dienstverlening minimaal op gelijkwaardig niveau te handhaven
- 2 De kwetsbaarheid van de organisatie te verkleinen
- 3 Een kostenvoordeel te behalen

Eerst conclusie van de quickscan is dat er op alle drie de aspecten bij overgang van taken mogelijkheden tot verbetering liggen. Om te kunnen bepalen wat de exacte gevolgen zijn, geeft het college in de memo aan dat een verdiepingsslag noodzakelijk is. Per proces kan dan worden aangegeven waar en wat het voordeel is wat behaald kan worden.

Twee offertes: één van AVRI en één van de eigen afdeling Grondgebied

Het college gaf volgens het raadsvoorstel toekomst beheer openbare ruimte uitvoering aan deze motie door zowel de AVRI (onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland) als de eigen afdeling Grondgebied te vragen om een offerte in te dienen. In deze offerte geven zowel AVRI als de gemeentelijk afdeling Grondgebied aan op welke wijze zij invulling kunnen geven aan het uitvoeren van de IBOR-taken.

Een externe partij is gevraagd om beide offertes op kwalitatieve en kwantitatieve verschillen te vergelijken en inzichtelijk te maken welke risico's, kansen, bedreigingen, sterktes en zwaktes daaruit voortvloeien.²⁹

²⁶ Raadsvoorstel Toekomst beheer openbare ruimte (IBOR-taken), 12 september 2013, p.1.

²⁷ Rapport onderzoek inbesteden IBOR taken bij AVRI of in eigen beheer uitvoeren door de afdeling Grondgebied, p. 3.

²⁸ Memo van college aan de raad, Quick Scan Avri, 3 juli 2012, p. 1.

²⁹ Rapport onderzoek inbesteden IBOR taken bij AVRI of in eigen beheer uitvoeren door de afdeling Grondgebied.

Deze partij levert financiële, bedrijfskundige en organisatorische diensten aan de overheid of commerciële bedrijven en is als zodanig niet gespecialiseerd in juridische advisering. Voor deze vergelijking vormden kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid belangrijke toetsingscriteria. De externe partij is gevraagd te onderzoeken welke van beide partijen de IBOR-taken op het gebied van kosten(beheersing), kwaliteit en kwetsbaarheid het best zou kunnen uitvoeren.

Zware rol weggelegd voor externe partij bij vergelijking offertes

Zowel voor de offerte van AVRI als van de afdeling Grondgebied werd door de externe partij geconstateerd dat er tekortkomingen waren om tot een goede vergelijking van beide offertes te komen.³⁰ De offerte van AVRI van 5 februari 2013 bood slechts een indicatie van de besparingen waarvan gedacht werd dat die gerealiseerd konden worden en welke efficiencyvoordelen op hoofdlijnen waren te realiseren. De offerte miste diepgang in beantwoording van de vraag hoe een eventuele overdracht van IBOR-taken richting AVRI in financiële, organisatorische, personele en materiële zin gestalte zou krijgen. Betrokkenen geven aan dat de gemeente niet nauwgezet werkte met urenramingen en producten en zodoende de financiële middelen die vanuit de begroting van Neder-Betuwe voor beheer openbare ruimte werden aangewend, ontrafeld moesten worden. Betrokkenen geven aan dat AVRI voorafgaand aan de laatste offerte bij eerdere offertes Neder-Betuwe steeds onvoldoende tot uitdrukking kwam hoe AVRI de kwaliteit zou kunnen borgen en besparingen zou kunnen realiseren. Ook de offerte van de afdeling Grondgebied bood volgens de externe partij onvoldoende toelichting over hoe besparingen en efficiencymaatregelen in organisatorische, personele en materiële zin gerealiseerd kunnen worden. De externe partij heeft zowel de AVRI als Grondgebied geadviseerd om tot diepgaandere en beter vergelijkbare offertes te komen.

Omvangrijke hoeveelheid uitgangspunten gesteld aan overgang IBOR-taken

In het vergelijkend rapport blijkt dat de gemeente in een memo een omvangrijke hoeveelheid uitgangspunten aan een eventuele overdracht naar AVRI stelde. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de motie van de raad van 3 november 2011 en aanvullende besprekingen met gemeentesecretaris en portefeuillehouder die zijn vastgelegd in een memo op 8 januari 2013. Opvallend is dat deze uitgangspunten nog voor vergelijking van de offertes al zo gedetailleerd zijn uitgewerkt en enkel gelden voor de overgang van taken naar AVRI en niet gelden voor toetsing van de offerte van afdeling Grondgebied.³¹ Ook geldt dat het aantal uitgangspunten sinds de quickscan AVRI sterk is uitgebreid. Enkele van de in totaal 18 uitgangspunten betreffen:³²

- / De kwaliteit van de dienstverlening moet minimaal op gelijkwaardig niveau blijven;
- / Neder-Betuwe vervult de rol van opdrachtgever en AVRI van opdrachtnemer;
- / Verkleinen van de kwetsbaarheid van de organisatie en behalen van kostenvoordelen;
- / Voor de regierol geldt dat de exacte regiegrens nog niet definitief is vastgesteld maar voornamelijk ligt bij de directe aansturing van de uitvoerings- en beheertaken, die wel uitbesteed worden. Hiermee wil Neder-Betuwe helder hebben wie over gaan naar AVRI;
- / AVRI zet de huidige Buitendienst in principe in binnen de gemeentegrenzen van Neder-Betuwe, tenzij opdrachten vanuit Neder-Betuwe teruglopen of wanneer expertise van medewerkers elders (ook) nodig is.

³⁰ Rapport onderzoek inbesteden IBOR taken bij AVRI of in eigen beheer uitvoeren door de afdeling Grondgebied, p. 4.

³¹ Bij het ambtelijk wederhoor geeft de organisatie aan dat deze uitgangspunten in het onderzoeksrapport zijn weergegeven en tijdens het onderzoek in acht zijn genomen.

³² Rapport onderzoek inbesteden IBOR taken bij AVRI of in eigen beheer uitvoeren door de afdeling Grondgebied, p. 6-7.

Tijdslijn besluitvorming overgang taken naar AVRI

November 2011: Motie gemeenteraad met opdracht om uitbesteding IBOR-taken aan AVRI te onderzoeken.

Vanaf eind 2011: Verkenningen en onderzoek mogelijkheden overgang IBOR naar AVRI.

Juli 2012: Memo aan de raad met eerste conclusies naar aanleiding van quickscan dat er mogelijkheden tot verbetering liggen op drie uitgangspunten, maar dat verdiepingsslag noodzakelijk is.

Januari 2013: Memo uitgangspunten voor eventuele overgang taken naar AVRI verder uitgebreid tot 18 uitgangspunten.

Februari 2013: Offertes van AVRI en afdeling Grondgebied onvoldoende helder voor adequate vergelijking

April – mei 2013: Verdiepingsslag onder leiding van de onderzoeker om beide offertes qua diepgang en vergelijkbaarheid te verbeteren

15 mei 2013: Definitieve offertes aangeleverd.

27 mei 2013: Concept-rapport vergelijkend onderzoek externe partij besproken met gemeentesecretaris.

3 juni 2013: Concept-rapport besproken met gemeentesecretaris en portefeuillehouder met oog op besluitvormingstraject.

12 september 2013: Raad besluit op basis van extern onderzoek op voorstel van het college tot investering van IBOR-taken bij de AVRI en besluit de besparingen direct in te boeken.

September 2013 – april 2014: Projectstructuur van werkgroepen, projectgroepen en stuurgroep zorgen voor verdere uitwerking van afspraken tussen AVRI en de gemeente Neder-Betuwe onder meer ten aanzien van de raam- en dienstverleningsovereenkomst en de overgang van personeel en materieel.

24 oktober 2013: Memo aan raad over contracttermijn overeenkomst AVRI

9 januari 2014: Raadspresentatie overgang IBOR-taken

21 januari 2014: Akkoord college met raamovereenkomst

12 februari 2014: Akkoord algemeen bestuur Regio Rivierenland met raamovereenkomst

1 april 2014: College stemt in met dienstverleningsovereenkomst en de aanstelling van een DVO-regisseur.

April 2014: Ingangsdatum dienstverleningsovereenkomst voor uitvoering IBOR-taken door AVRI.

Datum onbekend: Tekenend dienstverleningsovereenkomst tussen AVRI en gemeente Neder-Betuwe.

Conclusies vergelijkend onderzoek: AVRI beter is staat invulling te geven aan uitgangspunten

In het vergelijkend onderzoek concludeert de externe partij dat: *'op grond van de bevindingen en conclusies is aangetoond dat AVRI ten opzichte van Grondgebied beter in staat is om de kwetsbaarheid van de organisatie te minimaliseren, beter voorbereid is om de kwaliteit van het onderhoud te borgen en aanzienlijkere besparingen en extra inkomsten weet te onderbouwen en lijkt te kunnen realiseren.'*³³ Tegelijk wordt gesteld dat het traject gelegen tussen de bestuurlijke verkenning (begin 2012) en het aanbieden van beide offertes (mei 2013) '(te) lang heeft geduurd en afbreuk heeft gedaan aan het vertrouwen in een eventuele samenwerking', maar 'lijkt niet onoverbrugbaar'.³⁴ Dit rapport bevat het advies om een overgang van de IBOR-taken naar AVRI serieus in overweging te nemen.

³³ Rapport onderzoek inbesteden IBOR taken bij AVRI of in eigen beheer uitvoeren door de afdeling Grondgebied, p. 55.

³⁴ Rapport onderzoek inbesteden IBOR taken bij AVRI of in eigen beheer uitvoeren door de afdeling Grondgebied, p. 55.

In raadsvoorstel advies externe partij zonder meer overgenomen

Op basis van dit advies doet het college aan de raad het voorstel om IBOR-taken in te besteden bij AVRI en de in dit geschetste financiële consequenties te verwerken in de meerjarenbegroting vanaf 2014.³⁵ Het college van B&W neemt het advies van de externe partij over. Het college vermeldt dat het 'om zeer complexe materie gaat' en daarom een externe partij is ingehuurd voor de vergelijking van beide offertes. Het college vertrouwt daarmee zonder meer op dit externe rapport. Intern vond geen navolgbare toetsing van dit rapport plaats.³⁶

Dit raadsvoorstel vermeldt eveneens de wettelijke beleidskaders en geeft daarover aan dat de raad bevoegd gezag is ten aanzien van de hoofdlijnen van het IBOR-beleid.³⁷ De uitvoering is een bedrijfsvoeringsaangelegenheid die conform artikel 160 van de Gemeentewet onder de bevoegdheid van het college valt. Instemming van de raad is volgens het voorstel niet nodig. Gezien de forse financiële consequenties is hier wel de financieel-kaderstellende rol van de raad aan de orde. Voor de overgang van taken hoeft de raad geen besluit te nemen over oprichting van een gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling van Regio Rivierenland betreft een zogenaamde 'open-einde-regeling', waarin conform artikel 5, lid 2 door het algemeen bestuur aanvullende taken voor een of meerdere gemeenten worden opgenomen.³⁸

Risico's genomen met vroegtijdig inboeken besparingen

Voordat formele afspraken zijn vastgelegd in een contract boekt de raad op voorstel van het college al ongewisse besparingen in.³⁹ Met het raadsvoorstel stemt de raad in met de financiële verwerking van de gegevens in de meerjarenbegroting vanaf 2014.⁴⁰ Daarvoor gaat het college in het voorstel uit van de ramingen uit de offerte van AVRI waarin staat dat een aanzienlijke besparing op de uitvoering van IBOR-taken gerealiseerd kan worden. AVRI en de gemeente hebben op dat moment de afspraken uit de offerte nog niet geformaliseerd in een contract. De gemeente loopt daarmee een risico, ook omdat nog niet vastgesteld is dat AVRI de taken per 1 april 2014 organiseert.⁴¹ Dit is in het raadsvoorstel slechts als uitgangspunt vermeld. Tegelijkertijd stelt het raadsvoorstel dat er nog verschillende acties van de gemeente plaats moeten vinden. Zo moet er nog overleg gevoerd worden met de Ondernemingsraad en het Georganiseerd Overleg met het doel een adequate overgang van IBOR-medewerkers naar de AVRI te bewerkstelligen. Ook blijkt dat op dat moment samen met de AVRI het takenpakket van inbesteding en de daaraan gekoppelde raam- en dienstverleningsovereenkomst bepaald moest worden. Voor de eerste twee jaar wordt uitgegaan van de minimale besparingsvariant, omdat 'nog veel zaken onderzocht en afgestemd moet worden'. Feitelijk betreft deze 'minimale besparingsvariant' een bedrag van € 293.000,- terwijl de

³⁵ Raadsvoorstel Toekomst beheer openbare ruimte (IBOR-taken), 12 september 2013.

³⁶ Bij het ambtelijk wederhoor geeft de organisatie aan dat het rapport door de gemeentesecretaris is beoordeeld.

³⁷ Raadsvoorstel Toekomst beheer openbare ruimte (IBOR-taken), 12 september 2013, p. 2.

³⁸ Gemeenschappelijke regeling van Regio Rivierenland, 41^e wijziging, 1 december 2013.

³⁹ Bij het ambtelijk wederhoor geeft AVRI aan dat zij kanttekeningen plaatst bij het inboeken van de besparingen zonder dat daarover afstemming plaats vond. De rekenkamer heeft geen documenten aangeleverd gekregen waaruit blijkt dat AVRI deze kanttekening richting het college kenbaar heeft gemaakt. **De minimale besparingsvariant is volgens betrokkenen van AVRI nog niet haalbaar in het eerste jaar. Dit omdat die contracten doorlopen omdat ze voor een bepaalde periode afgesloten zijn.**

⁴⁰ Raadsvoorstel Toekomst beheer openbare ruimte (IBOR-taken), 12 september 2013, p. 3.

⁴¹ Bij het ambtelijk wederhoor geeft AVRI aan dat het takenpakket van 2014 significant verschilde met het takenpakket waarop de berekeningen in de offerte van AVRI gebaseerd waren.

maximale besparingsvariant gaat om € 356.000,-. Na twee jaar (vanaf 2016) wordt ervan uitgegaan dat de maximale besparing zonder meer kan worden gerealiseerd. De bedragen uit de minimale en maximale besparingsvariant zijn niet allemaal herleidbaar tot de paragraaf kosten uit de offerte van AVRI.⁴² Daarbij dient opgemerkt te worden dat de gepresenteerde kostenbesparing uit de offerte is gebaseerd op een vergelijking met de programmabegroting 2013 van Neder-Betuwe en niet stelt hoe het met een eventuele besparing voor de programmabegroting 2014 staat.

Projectstructuur opgericht voor verdere uitwerking overgang

Voor de verdere uitwerking van de overgang, zoals het bepalen van het takenpakket, het opstellen van de daaraan gekoppelde raam- dienstverleningsovereenkomst en de overgang van IBOR-medewerkers en materiaal naar AVRI, is een projectstructuur opgericht. Deze projectstructuur werd op basis van gelijkwaardigheid vormgegeven met een gelijk aantal medewerkers vanuit AVRI en Neder- Betuwe en veelal een extern projectcoördinator als onafhankelijk intermediair om zaken in goede banen te leiden. Om gelijkwaardige gegevens te kunnen delen en voor de archiefvorming zijn volgens een betrokkene van alle werk-, project- en stuurgroepoverleggen notulen gemaakt.

De projectstructuur bestond uit werkgroepen, projectgroepen en een stuurgroep. In werkgroepen werd gewerkt aan de uitwerking van operationele vraagstukken. De projectgroepen beoordeelden de kwaliteit van de aangeleverde oplossingen uit de werkgroep en stuurde op de planning. De stuurgroep bestond uit de directeur en manager van AVRI, de portefeuillehouder en de adjunct-afdelingsmanager van de Fysieke Pijler van de gemeente Neder-Betuwe en de externe partij. Zowel degenen die zitting hadden vanuit AVRI als vanuit Neder-Betuwe hadden het mandaat gekregen om namens de AVRI dan wel gemeente besluiten te nemen. Dit is een apart mandaat geweest dat niet via de 'reguliere' mandaatregeling verliep. De raamovereenkomst en dienstverleningsovereenkomst werden doorgestuurd ter besluitvorming door de betreffende gremia (college, raad en AB Regio Rivierenland).

De stuurgroep informeerde de raad vijf maal over de voortgang. In oktober 2013 via een memo waarin de keuze voor een overeenkomst met AVRI voor onbepaalde tijd wordt toegelicht.⁴³ In dit memo staat dat alle betrokken partijen (medewerkers, project- en stuurgroep) hun voorkeur uitspreken voor een looptijd van onbepaalde tijd. Wel pleit de stuurgroep voor een terugkeerregeling voor het personeel, wanneer de overdracht van IBOR-taken naar de AVRI op zwaarwegende gronden niet blijkt te werken. De stuurgroep vraagt met dit memo aan de gemeenteraad in te stemmen met een looptijd voor onbepaalde tijd en een terugkeerregeling voor het personeel. Gezien de aard van het memo en het middel (dat geen formeel raadsvoorstel is) is dit merkwaardig. In oktober, november en februari werd een nieuwsbrief verspreid over de overdracht van IBOR-taken.⁴⁴ Op 9 januari 2013 vond een raadspresentatie plaats over de overgang van IBOR-taken.⁴⁵

Juridische toets vond plaats op overeenkomsten

Hierna is dan ook besloten de IBOR taken over te dragen aan AVRI en zijn de afspraken vastgelegd in een raamovereenkomst en een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Binnen de raamovereenkomst zijn strategische afspraken gemaakt, terwijl in de dienstverleningsovereenkomst de focus ligt op operationele

⁴² AVRI, Een schonere gemeente Neder-Betuwe tegen lagere kosten, p. 16.

⁴³ Memo van de stuurgroep aan de raad ter informatie de onderbouwing contracttermijn voor onbepaalde tijd, 24 oktober 2013.

⁴⁴ Nieuwsbrief overdracht IBOR-taken, nummer 1, 2 en 3.

⁴⁵ Handout raadspresentatie overgang IBOR-taken, 9 januari 2014.

afspraken. Als basis voor de overeenkomsten zijn sjablonen aangeleverd door AVRI die eerder waren gebruikt voor de overeenkomst van AVRI met de gemeente Buren. Betrokkenen vanuit de gemeente geven aan dat deze sjablonen voor de gemeente Neder-Betuwe onvoldoende mogelijkheden boden om alle afspraken adequaat vast te leggen. Uiteindelijk heeft de externe partij, volgens een betrokkene na beoordeling en goedkeuring van de AVRI en de gemeente, de overeenkomsten smart gemaakt, waarbij betrokkenen van AVRI aangeven dat in Neder-Betuwe zoveel mogelijk een standaard contract is vastgesteld. De overeenkomsten zijn volgens gemeentelijke betrokkenen getoetst door een medewerker van JUZA en de huisadvocaat. Een betrokkene geeft aan dat er opmerkingen zijn geplaatst over de boeteclausule. Betrokkenen geven aan dat tijdens het stuurgroepoverleg van 10 februari 2014 de boeteclausule besproken en verwijderd is uit de DVO. In artikel 6.5 van de vastgestelde dienstverleningsovereenkomst staat de boeteclausule vermeld. Naar aanleiding van het stuurgroepoverleg is wel toegevoegd dat de boete een belangrijke signaalfunctie heeft. Ook vanuit AVRI vond een juridische controle op de overeenkomsten plaats.

Besluitvorming vond niet voor ingangsdatum DVO plaats

Het college van B&W is op 21 januari akkoord gegaan met de raamovereenkomst tussen AVRI en de gemeente Neder-Betuwe. Het algemeen bestuur (AB) van Regio Rivierenland stemde op 12 februari 2014 in met de raamovereenkomst. Op 1 april werd het college gevraagd om in te stemmen met de voorliggende dienstverleningsovereenkomst.⁴⁶ Op de feitelijke datum van de ingang van de DVO stemt het college in met het voorliggende DVO na positief advies van de ondernemingsraad. Ook wordt de portefeuillehouder (via een extra toegevoegde en geparafeerde regel aan het ontwerpbesluit) gemandateerd de dienstverleningsovereenkomst te ondertekenen. Op de ondertekende dienstverleningsovereenkomst is geen datum van ondertekening vermeld. Gezien het collegevoorstel (waarin wordt verwezen naar artikel 25 van de Wet op de ondernemingsraden) was allereerst een positief advies van de ondernemingsraad nodig. Het is niet waarschijnlijk dat de dienstverleningsovereenkomst ondertekend was op het moment dat werkzaamheden feitelijk per 1 april 2014 over gingen naar AVRI. In het collegevoorstel staat namelijk dat het college advies vraagt aan de Ondernemingsraad. De Ondernemingsraad had in principe positief gereageerd, maar wachtte deze nadere uitwerking af alvorens een alomvattend definitief advies te geven.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur toegepast

Gemeenten dienen zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn als het ware de basis als het gaat om de dienstverlening van de overheid. Binnen het traject waarbij bevoegdheden in het kader van de openbare ruimte van de gemeente zouden worden overgedragen aan AVRI is ook rekening gehouden met deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met name de zorgvuldigheid bij het tot stand komen van het contract en de transparante werkwijze stonden hierbij centraal, wat moest resulteren in wederzijds vertrouwen.

Alle medewerkers zijn via de mandaatlijst gemachtigd alle (rechts- en uitvoerings-)handelingen in het kader van de voorbereiding van door het bestuursorgaan te nemen besluiten.⁴⁷ Daaronder vallen ook de werkzaamheden ten aanzien van de aansturing van AVRI. Volgens het afdelingsplan BJJ vindt actualisatie

⁴⁶ Collegevoorstel dienstverleningsovereenkomst (DVO) als onderliggend document behorende bij de raamovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en Regio Rivierenland (Avri) over het overdragen van onze taken op het gebied van integraal beheer en onderhoud van de openbare ruimte, 1 april 2014.

⁴⁷ Mandaatlijst, paragraaf 1.1.1, mandaatregeling gemeente Neder-Betuwe 2014, 21 januari 2014.

van de mandaatregeling tweejaarlijks plaats.⁴⁸ In de mandaatregeling staat ook dat de regeling in beginsel iedere twee jaar herzien zal moeten worden.⁴⁹ De meest recente actualisaties vonden plaats in respectievelijk 2014 en 2012. De huidige mandaatregeling trad in werking op 1 februari 2014, nog vóór de werkzaamheden overgedragen werden aan AVRI.

DVO-regisseur aangesteld om toe te zien op uitvoering afspraken

Het college stelde tegelijk met het besluit om in te stemmen met de DVO een DVO-regisseur aan voor AVRI. Deze DVO-regisseur ziet toe op *'tijdige, volledige en kwalitatieve uitvoering van de werkzaamheden⁵⁰ door AVRI in de openbare ruimte.*⁵¹ De DVO-regisseur is volgens betrokkenen het eerste aanspreekpunt voor de gemeentelijke organisatie en voor AVRI. De DVO-regisseur vormt de intermediair tussen Neder-Betuwe en de AVRI. Hij levert een bijdrage aan de totstandkoming en houdt toezicht op de jaarplanning, kwartaalrapportages, begrotingen, verslaglegging en planning en control (kwaliteit en kosten). Er is geen formeel takenpakket voor de DVO-regisseur op papier vastgelegd. Wel staat in artikel 6.3 van de DVO dat de aangewezen medewerker toeziet op tijdige, volledige en kwalitatieve uitvoering van de werkzaamheden door AVRI. Toezicht op de juridische kwaliteit maakt niet expliciet onderdeel uit van de werkzaamheden.

Toezicht op en verantwoording over uitvoering werkzaamheden georganiseerd

Binnen de ambtelijke organisatie wordt gecontroleerd of de overeengekomen afspraken worden nagekomen door middel van kwaliteitscontrole. De gemeente Neder-Betuwe geeft opdracht dergelijke metingen uit te laten voeren door een onafhankelijke derde partij. Neder-Betuwe geeft hiermee invulling aan hetgeen bepaald in artikel 6.2 van de DVO. Daarin staat dat de gemeente Neder-Betuwe via inspecties zal beoordelen in hoeverre is voldaan aan de afspraken. Betrokkenen vanuit Neder-Betuwe geven aan dat de geleverde kwaliteit lager is dan inwoners van Neder-Betuwe gewend waren. Dit wordt volgens betrokkenen veroorzaakt doordat AVRI zich strikt houdt aan de gemaakte afspraken over de kwaliteitsniveaus, terwijl voor de overgang naar AVRI de openbare ruimte vermoedelijk op een hoger dan het door de raad gesteld onderhoudsniveau werd onderhouden. De rekenkamercommissies heeft geen onderbouwing van deze aannames gezien.⁵²

Neder-Betuwe heeft een procesbeschrijving ondersteuning collegeleden aangaande verbonden partijen.⁵³ In deze beschrijving is nog geen aandacht voor het toezichtsarrangement voor de AVRI. De procesbeschrijving verbonden partijen richt zich op advisering aan het college als het gaat om bestuurlijke zaken, dus de voorbereiding van besluitvorming binnen de verbonden partij door vertegenwoordigers van Neder-Betuwe.

⁴⁸ Afdelingsplan 2013, werkeenhed BJJ, p. 4.

⁴⁹ Mandaatregeling gemeente Neder-Betuwe 2014, 21 januari 2014.

⁵⁰ De DVO-regisseur van de Avri richt zich enkel op de taken op het gebied van het beheer openbare ruimte.

⁵¹ Collegevoorstel dienstverleningsovereenkomst (DVO) als onderliggend document behorende bij de raamovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en Regio Rivierenland (Avri) over het overdragen van onze taken op het gebied van integraal beheer en onderhoud van de openbare ruimte, 1 april 2014, p. 7.

⁵² AVRI meldt met het ambtelijk wederhoor dat zij in de uitvoering van het werk over de volle breedte geen verlaging van de kwaliteit zien. Volgens betrokkenen vanuit AVRI levert AVRI nog steeds een hogere kwaliteit dan vastgesteld is door de raad en daarmee voor een groot deel nog steeds een even hoge kwaliteit als inwoners gewend waren in het verleden. Zo is bijvoorbeeld in 2014 nog steeds een te hoog kwaliteitsniveau geleverd (beeldkwaliteit A i.p.v. B) als gevolg van bestaande contracten (groenonderhoud Lander) die doorliepen tot 1 januari 2015

⁵³ Procesbeschrijving interne werkwijze gemeente Neder-Betuwe aangaande verbonden partijen

Het sturen op DVO's is geen onderdeel van deze procesbeschrijving. Voor Regio Rivierenland heeft de gemeente een afzonderlijke procesbeschrijving.

6.2 / Kwaliteit contract met AVRI

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal:

e. Zijn er tekortkomingen in het proces van juridische control bij AVRI te noemen, dan wel zijn er tekortkomingen in het contract te constateren, c.q. sluit dit contract/deze overeenkomst aan bij de te bereiken doelen en de te volgen processen?

De overeenkomst tussen gemeente Neder-Betuwe en AVRI bestaat uit drie onderdelen:

- / De gemeenschappelijke Regeling Regio Rivierenland, waarvan AVRI een onderdeel is;
- / De raamovereenkomst tussen Neder-Betuwe en AVRI;
- / De dienstverleningsovereenkomst tussen Neder-Betuwe en AVRI.

AVRI valt onder Gemeenschappelijke Regeling Regio Rivierenland

In de Gemeenschappelijke Regeling staan in artikel 5 de volgende taken voor Regio Rivierenland vermeld: De instandhouding van de Afvalverwijderingsdienst Rivierenland (AVRI), de uitvoering van de bijzondere controle ten aanzien van de rechtmatigheid van uitkeringen krachtens de sociale zekerheidswetgeving en de instandhouding van een gemeenschappelijk inkoopbureau. De specifieke taken die vermeld staan bij instandhouding van de AVRI hebben geen betrekking op beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In aanvulling hierop kan het algemeen bestuur aanvullende taken voor een of meerdere gemeenten op zich nemen. Voor het beheer van de openbare ruimte is hier invulling aan gegeven. Volgens artikel 5, lid 2 worden de verdere voorwaarden in dat geval vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst tussen gemeente en Regio Rivierenland.

Raamovereenkomst prevaleert boven dienstverleningsovereenkomst

De eerder genoemde raamovereenkomst is gesloten tussen Neder-Betuwe en AVRI en prevaleert boven de dienstverleningsovereenkomst voor zover deze met elkaar in tegenspraak zijn. De raamovereenkomst wordt daarmee meer waarde toegekend, terwijl deze in de gemeenschappelijke regeling geen formele positie kent.

De dienstverleningsovereenkomst is, in afwijking van de bepalingen uit het hierboven aangehaalde artikel, vastgesteld tussen gemeente Neder-Betuwe en AVRI. Daarbij geldt dat het Dagelijks Bestuur van de Regio Rivierenland bij mandaat rechtsgeldig vertegenwoordigd wordt door de directeur van AVRI.

De dienstverleningsovereenkomst beschrijft de te verrichten reguliere permanente taken. *“Een omschrijving van het dagelijks beheer van en onderhoud aan de openbare ruimte en daarbij behorende onderhoudsfrequenties en (beeld)kwaliteitseisen van de gemeente Neder-Betuwe en eventuele uitzonderingen daarop zijn vastgelegd”*⁵⁴ in een bijlage. Ook staat in artikel 2.3 dat de in de dienstverleningsovereenkomst overeengekomen werkzaamheden door AVRI worden uitgevoerd *‘met inachtneming van regelgeving en/of beleid en/of beheerplannen en/of bestekken en/of lopende contracten die de gemeente Neder-Betuwe aan deze werkzaamheden zijn verbonden en aan AVRI zijn bekend gesteld, alsmede volgens de onderhoudsfrequenties en/of het kwaliteitsniveau (beeldmeetlatten)*. In de bijlage zijn

⁵⁴ Artikel 2,2, Dienstverleningsovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en AVRI.

voor elk functiegebied (zoals riolering en wegen) tot in detail taken uitgewerkt (zoals inspecties, reinigen en onderhoud aan randvoorzieningen) met de bijbehorende frequentie (Inspecties vinden 1x per 5 jaar plaats. Reinigen geschiedt veelal op basis van inspecties) en de beeldmeetlat of andere kenmerken. Voor het voorbeeld inspecties, reinigen en onderhoud aan randvoorzieningen staat erbij: *'beeldmeetlat ontbreekt. Eventueel rekening houden met wat beleid- of beheerplan voorschrijft.'*⁵⁵

Geen verankering algemene voorwaarden, toepassing inkoop- en aanbesteding wel geregeld

In de raamovereenkomst en de DVO staat geen voorwaarde opgenomen dat AVRI moet voldoen aan de algemene voorwaarden van de gemeente Neder-Betuwe.

In de dienstverleningsovereenkomst is in artikel 4.4 vastgelegd dat AVRI bij het uitbesteden van werkzaamheden binnen de wetgeving voor aanbesteding en lokale en regionale inkoopbepalingen rekening houdt met het verbinden van lokale aannemers en leveranciers die uitstekende binding hebben met de kernen en haar burgers, volgens het aanbestedingsbeleid van de gemeente Neder-Betuwe. Sinds de ingangsdatum van de DVO in april 2014 vonden nog geen aanbestedingen plaats. Toepassing van het regionale inkoopbeleid is volgens het collegevoorstel pas mogelijk wanneer het regiobureau dat belast is met de coördinatie van regionale inkopen haar inkoopbeleid heeft geactualiseerd volgens de vigerende wet- en regelgeving.⁵⁶ Dat is bij ondertekening van het DVO nog niet het geval.

Beheer contract op papier vastgelegd; uitvoeringspraktijk nog niet op orde

In de DVO staan afspraken over beheer en informatievoorziening.⁵⁷ Zo staat er dat AVRI aansluit bij de planning- en controlcyclus van de gemeente en tijdig gegevens aanlevert voor bestuursrapportages, begroting, jaarrekening en kadernota. Ook bevat de overeenkomst een bepaling over de gegevens die AVRI periodiek per werkgebied dient aan te leveren.⁵⁸ In de bijlage staat hoe frequent AVRI ten aanzien van bepaalde taken informatie (prestatiegegevens) dient te leveren. Zo dient AVRI bijvoorbeeld maandelijks voor afvalbakken het 'aantal ledigingen en aantal reparaties en vervangingen (inclusief locaties) en afgehandelde klachten en meldingen m.b.t. afvalbakken en uren inzet medewerkers' aan te leveren.⁵⁹

Betrokkenen geven aan dat AVRI hier onder meer invulling aan moet geven door het opstellen van kwartaalrapportages. Daarin verantwoordt AVRI zich met betrekking tot de behaalde resultaten. Een betrokkene geeft aan dat AVRI de eerste periode ziet als een aanlooperperiode. De overeengekomen rapportages zijn nog niet ter inzage gelegd.⁶⁰ Op dit moment worden deze rapportages over de inhoud en het budget ontwikkeld. Betrokkenen vanuit de gemeente constateren dat zij hiermee vooralsnog genoeg moeten nemen. In de dienstverleningsovereenkomst is in artikel 6.5 namelijk het volgende opgenomen: *'Partijen zien de periode van 1 april 2014 tot 1 januari 2015 als een aanlooperperiode en zijn over en weer coulant om de bedrijfsvoering rondom de overdracht en oplossingen bij vraagstukken de tijd te gunnen.'*

⁵⁵ Dienstverleningsovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en AVRI, p. 25.

⁵⁶ Collegevoorstel dienstverleningsovereenkomst (DVO) als onderliggend document behorende bij de raamovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en Regio Rivierenland (AVRI) over het overdragen van onze taken op het gebied van integraal beheer en onderhoud van de openbare ruimte, 1 april 2014, p. 7.

⁵⁷ Dienstverleningsovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en AVRI, artikel 5.1 en 5.2.

⁵⁸ Bij het ambtelijk wederhoor geeft AVRI aan dat de gemeente er nog niet in is geslaagd de juiste areaalgegevens van de openbare ruimte aan te leveren, wat invloed heeft op de budgetten voor het aan te besteden werk.

⁵⁹ Dienstverleningsovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en AVRI, bijlage 5, p. 65.

⁶⁰ In de fase van ambtelijk wederhoor geeft AVRI aan dat op 15 juli 2014 en 11 november 2014 rapportages zijn aangeleverd aan de gemeente Neder-Betuwe. De rekenkamercommissie heeft deze rapportages niet ontvangen.

De vakspecialisten (groen, wegen etc.) van AVRI houden wet- en regelgeving bij, evenals de specialisten van de gemeente Neder-Betuwe. Door deze wederzijdse check dienen nieuwe ontwikkelingen niet over het hoofd te worden gezien en verkleint men de kans hiertoe. Ook wijzigingen met betrekking tot gemeentelijk beleid hebben consequenties voor de taken en bevoegdheden van AVRI. Via de contractmanager van AVRI vindt hierover afstemming plaats.

Ook AVRI monitort volgens betrokkenen de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden. Er worden maandelijks metingen uitgevoerd door een onafhankelijke medewerker om zo te bepalen of AVRI werkzaamheden volgens de afspraken uitvoert. Aangezien ook de gemeente Neder-Betuwe opdracht geeft om dergelijke metingen uit te laten voeren door een onafhankelijke derde partij, vindt een dubbele controle plaats.

6.3 / Beoordeling organisatie en uitvoering

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de rekenkamercommissie tot de volgende normbeoordeling over organisatie en uitvoering van juridische control.

	Norm	Normbeoordeling
<p>d. Is bij de overeenkomst c.q. het contract tussen de gemeente Neder-Betuwe en de AVRI op een juiste wijze met juridische control gewerkt?</p> <p>e. Zijn er tekortkomingen in het proces onder punt d te noemen, dan wel zijn er tekortkomingen in het contract te constateren, c.q. sluit dit contract/deze overeenkomst aan bij de te bereiken doelen en de te volgen processen?</p>	<p>/ Publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen ten aanzien van AVRI vindt plaats binnen de gestelde kaders.</p>	<p>/ Komt overeen. Het handelen van AVRI en Neder-Betuwe vindt plaats binnen de in DVO en raamovereenkomst gestelde kaders.</p>
	<p>/ Beleid en lokale regelgeving ten aanzien van beheer van de openbare ruimte is actueel en er is een actueel overzicht van geldende regelgeving</p>	<p>/ Komt deels overeen. Neder-Betuwe beschikt met betrekking tot het beheer van de openbare ruimte over actuele beheerplannen waar in de meeste gevallen een actueel inzicht in de geldende regelgeving wordt gegeven.</p>
	<p>/ Wet- en regelgeving is qua kennis en proces geborgd. Juridisch control rapporteert jaarlijks aan de directie.</p>	<p>/ Komt niet overeen. Individuele medewerkers vanuit Neder-Betuwe zijn verantwoordelijk voor kennis over actuele wet- en regelgeving. Dit is niet geborgd in een vaste procedure. Rapportage aan directie vindt niet plaats. Ook vanuit AVRI wordt wet- en regelgeving gevolgd.</p>
	<p>/ Regelgeving, besluiten en beschikkingen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid (algemene beginselen voor behoorlijk bestuur, volledigheid, bevoegdheden, tijdigheid)</p> <p>/ Mandaat, volmacht-, en machtigingsregeling wordt voor de AVRI consequent toegepast. De regeling</p>	<p>/ Komt overeen. Met het mandaatregister en de handelwijze van medewerkers wordt voldaan aan rechtmatig handelen ten aanzien van AVRI.</p> <p>/ Komt deels overeen. De mandaatregeling wordt voor AVRI toegepast. Gedurende het besluitvormingsproces is een afzonderlijk</p>

	<p>wordt jaarlijks geactualiseerd.</p> <p>/ In het contract tussen Neder-Betuwe en AVRI vond adequate juridische advisering plaats, die - waar nodig- heeft geresulteerd in contractuele aanpassingen</p> <p>/ De juridische kwaliteit is onderdeel van het toezichtsarrangement voor de AVRI</p> <p>/ De algemene voorwaarden worden consequent toegepast</p> <p>/ Inkoop – en aanbestedingsbeleid wordt consequent toegepast</p> <p>/ De instructie voor het registreren en beheer van contracten wordt voor AVRI consequent toegepast</p>	<p>mandaat verleend. Actualisatie vindt in principe tweejaarlijks plaats.</p> <p>/ Komt overeen. Op de contracten tussen Neder-Betuwe en AVRI vond juridische advisering plaats. Niet navolgbaar is in hoeverre dit tot contractuele wijzigingen heeft geleid.</p> <p>/ Komt niet overeen. Er is een DVO-regisseur die toeziet op uitvoering van de gemaakte afspraken. Taken van deze DVO-regisseur zijn niet vastgelegd. Juridische kwaliteit maakt niet expliciet onderdeel uit van het toezichtsarrangement.</p> <p>/ Komt overeen. De voorwaarden zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst en het raamcontract tussen Neder-Betuwe en AVRI.</p> <p>/ Komt overeen. Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid is verankerd in het contract.</p> <p>/ Komt deels overeen. De afspraken over informatievoorziening en verantwoording worden niet volgens de letter van de contracten uitgevoerd. Een bepaling over coulante omgang met de afspraken in 2014 biedt hiertoe ruimte.</p>
--	--	---

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

- a. Op welke wijze is de juridische controlfunctie georganiseerd bij besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe? Is deze functie doelmatig vormgegeven?**

Norm: De organisatie kent een juridische controlfunctie die bijdraagt tot het verwezenlijken van de doelstellingen.

- a. Er is een structuur in de organisatie waarin de juridische functie een zodanige positie heeft dat op alle juridische vragen een antwoord gegeven kan worden
 - b. De juridische functie is doelmatig en doeltreffend ingericht; dit blijkt uit het feit dat juridisering en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk worden voorkomen; conflicten worden in principe opgelost via mediation.
 - c. De juridische kwaliteit van directieoverleg- en B&W-besluiten wordt getoetst door de juridisch controller
 - d. De juridisch controller signaleert risico(gebieden) in de organisatie
 - e. De juridische controlfunctie is planmatig vormgegeven; medewerkers werken aan de hand van vastgestelde beleids- en/of jaarplannen.
 - f. De juridische functie binnen de gemeente biedt juridische expertkennis op een aantal gemeentebrede juridische thema's
- b. Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de besluitvorming in de gemeente Neder-Betuwe effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?**
- c. Is er bij de juridische controlfunctie aandacht voor de doeltreffendheid van het werkproces en de besluitvorming?**

Norm: De organisatie hanteert (juridische) werkwijzen die rechtmatigheid en doelmatigheid garanderen.

- a. De organisatie hanteert werkwijzen die eenheid en juistheid optimaal garanderen
 - b. Voor processen met een hoog (juridisch) risicoprofiel is een administratieve organisatie opgezet met als onderdeel een juridische afstemming en check op besluiten en overeenkomsten
 - c. Voor documenten die vaker worden toegepast bestaan standaarden; standaarden worden 1 x per jaar juridisch gecheckt; afwijking van de standaard kan alleen na een juridische check
 - d. De werkwijzen zijn doelmatig en doeltreffend ingericht. Dat betekent dat processtappen zonder klantwaarde worden geëlimineerd
- d. Is bij de overeenkomst c.q. het contract tussen de gemeente Neder-Betuwe en de AVRI op een juiste wijze met juridische control gewerkt?**
- e. Zijn er tekortkomingen in het proces onder punt d te noemen, dan wel zijn er tekortkomingen in het contract te constateren, c.q. sluit dit contract/deze overeenkomst aan bij de te bereiken doelen en de te volgen processen?**

Norm: Publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen ten aanzien van AVRI vindt plaats binnen de gestelde kaders.

a. Publiekrechtelijk (wetgeving, verordeningen en beschikkingen)

- a. Beleid en lokale regelgeving ten aanzien van beheer van de openbare ruimte is actueel en er is een actueel overzicht van geldende regelgeving
- b. Wet- en regelgeving is qua kennis en proces geborgd. Juridisch control rapporteert jaarlijks aan de directie
- c. Regelgeving, besluiten en beschikkingen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid (algemene beginselen voor behoorlijk bestuur, volledigheid, bevoegdheden, tijdigheid)
- d. Mandaat, volmacht-, en machtigingsregeling wordt voor de AVRI consequent toegepast. De regeling wordt jaarlijks geactualiseerd.
- e. In het contract tussen Neder-Betuwe en AVRI vond adequate juridische advisering plaats, die - waar nodig- heeft geresulteerd in contractuele aanpassingen
- f. De juridische kwaliteit is onderdeel van het toezichtsarrangement voor de AVRI

b. Privaatrechtelijk kader (overeenkomsten)

- g. De algemene voorwaarden worden consequent toegepast
- h. Inkoop – en aanbestedingsbeleid wordt consequent toegepast
- i. De instructie voor het registreren en beheer van contracten wordt voor AVRI consequent toegepast

Bijlage 2. Geïnterviewde personen

Geïnterviewde personen:

Datum interview	Naam	Functie
4 september 2014 (oriënterend interview)	De heer B. Waterman Mevrouw I. Feltz De heer N. ten Bosch	Controller Juridisch medewerker en secretaris commissie bezwaarschriften Manager afdeling bedrijfsvoering
8 oktober 2014	Mevrouw I. Feltz De heer R. Meeder	Juridisch medewerker en secretaris commissie bezwaarschriften Senior medewerker Handhaving
8 oktober 2014	De heer de Vries De heer de Kruijff	Directeur van AVRI Manager IBOR van AVRI
8 oktober 2014	De heer Waterman De heer ten Bosch	Controller Interim adjunct manager Bedrijfsvoering
8 oktober 2014	De heer Eekhoutte De heer van Os	Adjunct-manager fysiek domein Directeur/bedrijfskundig adviseur van externe partij
22 oktober 2014	De heer C.W. Veerhoek	Burgemeester en portefeuillehouder regionale samenwerking, verbonden partijen (algemeen) en bedrijfsvoering
22 oktober 2014	De heer H. Gerritsen	Portefeuillehouder beheer openbare ruimte en financiën

Bijlage 3. Geraadpleegde documenten

De rekenkamercommissie heeft ten behoeve van dit onderzoek de volgende schriftelijke bronnen bestudeerd. In de Nota van bevindingen is verwijzing naar specifieke bronnen middels voetnoten zichtbaar gemaakt.

- / Organogram gemeente Neder-Betuwe vanaf 1 februari 2014
- / Afdelingsplan afdeling gemeentewinkel 2012
- / Afdelingsplan afdeling samenleving 2012
- / Afdelingsplan afdeling ruimte 2014
- / Afdelingsplan werkeenheden BJJ 2013
- / Afdelingsplan Juridische Zaken 2014
- / Concernplan 2014
- / Dienstverlening werkeenheden BJJ, 12 januari 2011
- / Memo Juridisch control/kwaliteitszorg binnen de gemeente Neder-Betuwe
- / Regeling Klachtencommissie ongewenst gedrag voor de gemeentelijke overheid
- / Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2014
- / Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Neder-Betuwe 2010
- / Overeenkomst Huisadvocaat/advocatenkantoor Gemeente Neder-Betuwe, 21 mei 2013
- / Overzicht financiële kosten inhuur huisadvocaat januari 2013 t/m december 2013
- / Overzicht producten digitale balie
- / Protocol ziekteverzuimbegeleiding gemeente Neder-Betuwe 2012
- / Protocol voor het gebruik van ICT-faciliteiten en het omgaan met informatie – gemeente Neder-Betuwe
- / Collegevoorstel intrekken Organisatieverordening 2003 (met terugwerkende kracht)
- / Jaarverslag 2012, Commissie Bezwaarschriften gemeente Neder-Betuwe
- / Memo cijfers commissie bezwaarschriften Neder-Betuwe 2013, 6 mei 2014
- / Cijfers commissie bezwaarschriften Neder-Betuwe 2012-2013.
- / Clusterfunctie vakspecialist I, juridisch controller
- / Financiële verordening gemeente Neder-Betuwe 2012
- / Raadsvoorstel 4^e Wijzigingsverordening Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Neder-Betuwe 2010
- / Mandaatregeling gemeente Neder-Betuwe 2014, 21 januari 2014
- / Mandaatlijst behorend bij Mandaatregeling gemeente Neder-Betuwe 2014
- / Regeling Regio Rivierenland, bijgewerkt tot en met de 41^e wijziging, 1 december 2013
- / Procesbeschrijving ondersteuning collegeleden aangaande verbonden partijen (exclusief Regio Rivierenland)
- / Strategisch bedrijfsplan AVRI 2011-2015
- / Lijst van ingekomen stukken behorende bij de raadsvergadering van 3 november 2011
- / Afvalstoffenverordening Regio Rivierenland 2014
- / Wegenbeheerplan 2011-2015
- / Raadsvoorstel Wegenbeheerplan 2011-2015
- / Nota Duurzaamheid Neder-Betuwe
- / Actualisatie Groenbeheerplan 2012-2017
- / Ontwerp-verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan, 28 oktober 2013
- / Offerte AVRI, Een schonere gemeente Neder-Betuwe tegen lagere kosten, 15 mei 2013
- / Offerte Grondgebied, Beheer en onderhoud van de openbare ruimte een haalbare missie
- / Memo Quick Scan Avri, 3 juli 2012

- / Rapport onderzoek inbesteden IBOR taken bij AVRI of in eigen beheer uitvoeren door de afdeling Grondgebied
- / Collegevoorstel dienstverleningsovereenkomst (DVO) als onderliggend document behorende bij de raamovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en Regio Rivierenland (AVRI) over het overdragen van onze taken op het gebied van integraal beheer en onderhoud van de openbare ruimte, 1 april 2014, p. 7.
- / Dienstverleningsovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en AVRI
- / Dienstverleningsovereenkomst gemeente Buren en AVRI (Sjabloon)
- / Raamovereenkomst gemeente Neder-Betuwe en Regio Rivierenland / AVRI onderhoud openbare ruimte
- / Raamovereenkomst gemeente Buren en Regio Rivierenland / AVRI onderhoud openbare ruimte (sjabloon)
- / Memo van de stuurgroep aan de raad ter informatie de onderbouwing contracttermijn voor onbepaalde tijd, 24 oktober 2013
- / Nieuwsbrief overdracht IBOR-taken, nummer 1, 2 en 3
- / Handout raadspresentatie overgang IBOR-taken, 9 januari 2014
- / Raadsvoorstel Toekomst beheer openbare ruimte (IBOR-taken), 12 september 2013
- / Memo van college aan de raad, Quick Scan Avri, 3 juli 2012