

Plan van Aanpak

213a Verdiepingsonderzoek naar de juridische functie van de gemeente Vijfheerenlanden

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Anders dan het onderzoek door de rekenkamer gaat het hierbij om zelfonderzoek. Toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid is van groot belang voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. Het is in de Gemeentewet de verantwoordelijkheid van de raad om regels te stellen die waarborgen dat deze onderzoeksverplichting op een zinvolle wijze wordt ingevuld. De daartoe strekkende verordening is op 13 juni 2019 door de gemeenteraad vastgesteld.

In de verordening is bepaald dat het college jaarlijks (minimaal) één onderwerp op doelmatigheid en één onderwerp op doeltreffendheid moet beoordelen. Bij doelmatigheid gaat het dan om het antwoord op de vraag of wij als gemeente de gewenste prestaties hebben bereikt met zo min mogelijk inzet van middelen (= efficiency). Met een onderzoek van de doeltreffendheid wordt een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het de gemeente is gelukt om de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk te bereiken (= effectiviteit).

Door het uitvoeren van de onderzoeken wordt beoogd de transparantie van het gemeentelijke handelen te vergroten, en daardoor doelmatiger en doeltrefferder te werken en de publieke verantwoording daarover te versterken. Alle zaken die voor een doelmatig en doeltreffend bestuur van belang zijn, kunnen daarbij aan de orde komen.

1.2 Verdiepingsonderzoek juridische functie gemeente Vijfheerenlanden

In de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting wordt jaarlijks inzicht gegeven in het onderzoeksprogramma ex artikel 213a voor het betreffende begrotingsjaar. Daarin wordt per onderzoek ook inzicht gegeven in de onderzoeksopdracht en de overwegingen daarbij. In de Programmabegroting 2025 zijn twee onderzoeken ex. Artikel 213a opgenomen. In beide gevallen betreft het verdiepingsonderzoeken naar aanleiding van de in 2024 uitgevoerde benchmark naar de omvang van de gemeentelijke organisatiekosten en de vervolgens uitgevoerde quick scan. Een van deze onderzoeken betreft een verdiepingsonderzoek naar de omvang van de juridische functie binnen de gemeente Vijfheerenlanden.

Dit onderzoek wordt daarbij als volgt gemotiveerd: Uit het in 2024 uitgevoerde benchmarkonderzoek naar de gemeentelijke organisatiekosten blijkt dat de hoogte van de kosten van de juridische functie binnen de gemeente Vijfheerenlanden niet goed verklaard kan worden. De kosten blijken substantieel hoger te zijn dan het gemiddelde van de benchmarkgemeenten. Daar kunnen mogelijk goede redenen voor zijn. Bijvoorbeeld andere of meer taken of meer productie. In dit verdiepingsonderzoek wordt dit onderzocht.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst de bestuursopdracht beschreven. Tevens worden de randvoorwaarden vermeld. In hoofdstuk 3 wordt de projectfasering toegelicht en de resultaten. In hoofdstuk 4 wordt de organisatie van deze audit toegelicht. Dit betreft bijvoorbeeld taken en verantwoordelijkheden, communicatie en budget. In hoofdstuk 5 wordt tot slot het normenkader toegelicht. Dit normenkader is dus de eerste uitwerking van de in hoofdstuk 2 beschreven bestuursopdracht.

2. OPDRACHT

2.1 Opdrachtgever

Het college van burgemeester en wethouders is opdrachtgever voor deze audit. Dit ter uitvoering van de opdracht die de gemeenteraad door het vaststellen van de Programmabegroting 2025 aan het college heeft gegeven. Het college vult dit opdrachtgeverschap in door dit plan van aanpak vast te stellen, de daarin opgenomen middelen ter beschikking te stellen en door uiteindelijk de in het kader van het auditrapport voor te leggen conclusies en aanbevelingen te bespreken en desgewenst vast te stellen en met de gemeenteraad te delen. De gemeentesecretaris is als opdrachtgever verantwoordelijk voor de voortgang van het onderzoek.

2.2 Onderzoeksvraag

Het onderzoek betreft een audit naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wijze waarop de juridische functie binnen de gemeente Vijfheerenlanden is georganiseerd. Daarbij wordt de juridische functie breed onderzocht (dus zowel de 1^e, 2^e en 3^e lijn), worden de omvang en kosten van de juridische functie onderzocht alsook het takenpakket en (voor zover mogelijk) de kwaliteit van de juridische functie. De resultaten worden vergeleken met die van omliggende gemeenten. Er is gekozen voor omliggende gemeenten (en dus niet voor vergelijkbare gemeenten) omdat Vijfheerenlanden gezamenlijk met deze gemeenten participeert in gemeenschappelijke regelingen en dat kan consequenties hebben voor de wijze van inrichting en uitvoering van de juridische functie.

Het onderzoek valt uiteen in een aantal aspecten. Om te beginnen wordt onderzocht of de positionering van de juridische functie binnen de organisatie is gebaseerd op bepaalde organisatiebrede organisatieprincipes en welke dit dan zijn. Dergelijke organisatiebrede organisatieprincipes kunnen zowel consequenties hebben voor de wijze van organiseren van de juridische functie alsook voor de taken die door de juridische functie worden uitgevoerd. Die taken worden ook geïnventariseerd. Vervolgens wordt de omvang van de juridische functie onderzocht, de verdeling van deze functie over de 1^e, 2^e en 3^e lijn en worden de uitkomsten hiervan gerelateerd aan de omvang van de gemeentelijke organisatie en het aantal inwoners. Tot slot wordt ook de kwaliteit van de juridische functie onderzocht. Dit gebeurt onder meer door het onderzoeken van de juridische klachten, -bezwaren, en beroepsprocedures en de uitkomsten hiervan en door te beoordelen of hier bijzondere oorzaken aan ten grondslag liggen. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in de audit:

Hoe is de juridische functie binnen de gemeente Vijfheerenlanden organisatorisch gepositioneerd? Voor de uitvoering van welke taken is de juridische functie verantwoordelijk en is deze qua omvang en qua kwaliteit voldoende toegerust voor de uitvoering van deze taken?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in vier deelvragen.

Positionering	Is de positionering van de juridische functie binnen de gemeente Vijfheerenlanden logisch en conform de uitgangspunten die voor de gemeentelijke organisatie zijn vastgesteld? Is deze vergelijkbaar met de andere onderzochte gemeenten?
Taken	Welke taken voert de juridische functie uit en aan welke organisatieonderdelen van de gemeente Vijfheerenlanden zijn deze taken toegedeeld? Is deze wijze van toedeling vergelijkbaar met de andere onderzochte gemeenten?
Kwantiteit	Hoe is de formatie van de juridische functie verdeeld over de taken, welke taken zijn uitbestede en is in meetbare kengetallen aan te geven hoe groot de productie van de juridische functie is? Is dit vergelijkbaar met de andere onderzochte gemeenten?
Kwaliteit	Is in kritische prestatie-indicatoren de kwaliteit van de juridische functie aan te geven en welke kpi's betreft dit? Wat zijn de uitkomsten van de andere onderzochte gemeenten?

Deze vier onderdelen zijn in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt in een normenkader. Dit normenkader beschrijft de normen, kaders en uitgangspunten, die de beleidsmatige en financiële beheersing van het onderwerp waarborgen.

2.3 Randvoorwaarden

Het onderzoek wordt uitgevoerd door eigen medewerkers van de gemeente Vijfheerenlanden en zal bestaan uit een combinatie van archiefonderzoek en interviews met direct betrokkenen. De inzet van externe ondersteuning wordt niet overwogen. De uren van de onderzoekers vormen onderdeel van de begroting (team control en team juridische zaken). Hieraan zijn geen extra kosten verbonden.

3. AANPAK

3.1 Projectfasering

De uitvoering van de audit is in een aantal onderdelen verdeeld.

Definitiefase

In deze fase is op basis van documentatieonderzoek de onderzoeksopdracht bepaald. Deze onderzoeksopdracht is uitgewerkt in het voorliggende plan van aanpak. De onderzoeksopdracht en het plan van aanpak zijn afgestemd met de verantwoordelijke managers en portefeuillehouders. Ook is de inhoud afgestemd met, en goedgekeurd door, de gemeentesecretaris. Vaststelling van het plan van aanpak door het college van burgemeester en wethouders rondt de definitiefase af.

Organisatiefase

Na de vaststelling van het plan van aanpak worden de feitelijk onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Dit betreft allereerst het verzamelen van de benodigde informatie en het analyseren hiervan. Naar aanleiding hiervan worden interviews met betrokken medewerkers gehouden (zowel intern als van collega-gemeenten) en wordt aanvullend opgevraagde en aangeleverde informatie geanalyseerd. Dit leidt tot een beknopt en voorlopig overzicht van bevindingen per onderdeel van het normenkader. Deze bevindingen worden vervolgens inhoudelijk met de direct betrokken medewerkers besproken en waar mogelijk al voorzien van (gezamenlijk geformuleerde) realistische en zinvolle aanbevelingen.

Realisatiefase

In deze fase wordt het onderzoeksrapport geschreven en worden de onderzoeksvragen beantwoord in de vorm van conclusies. Eventueel worden aanbevelingen gedaan (naar aanleiding van de conclusies). Het onderzoeksrapport wordt ter beoordeling voorgelegd aan de direct betrokken medewerkers en aan de gemeentesecretaris. Na bespreking in de directie zal het definitieve rapport ter vaststelling worden aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders. Het zal vervolgens ter informatie worden aangeboden aan de gemeenteraad.

3.2 Planning

Start definitiefase	1 oktober 2025
Vaststellen plan van aanpak door college	9 december 2025
Organisatiefase gereed	16 februari 2026
Realisatiefase gereed	30 maart 2026
Vaststellen onderzoeksrapport door college	21 april 2026

3.3 Resultaten

Het resultaat van de audit zal bestaan uit een onderzoeksrapport waarin de onderzoeksvragen zijn beantwoord op normkaderniveau en waarin naar aanleiding van de gedane bevindingen ook eventueel aanbevelingen worden gedaan.

4. ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK

4.1 Organisatie

Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn de volgende bestuurders, teams, ambtenaren en overige verantwoordelijken betrokken:

- College van burgemeester en wethouders: opdrachtgever
- Wethouder financiën: bestuurlijk verantwoordelijk voor uitvoering van artikel 213a onderzoeken
- Burgemeester: bestuurlijk verantwoordelijk voor het te onderzoeken taakveld
- Gemeentesecretaris: gemandateerd opdrachtgever
- Concerncontroller: onderzoeker
- Medewerker team control en team juridische zaken: onderzoeker
- Eerste en tweede lijns-juristen Vijfheerenlanden: materiedeskundigen
- Verantwoordelijke voor juridische functie van collega-gemeenten: materiedeskundigen

Bestuurlijke afstemming vóór de behandeling en vaststelling van het onderzoeksrapport in het college van burgemeester en wethouders vindt plaats met zowel de wethouder financiën als de burgemeester. Vooraf heeft dan ook al de gemeentesecretaris ingestemd met de inhoud van het rapport.

4.2 Capaciteit

Naar verwachting kost de uitvoering van het onderzoek de onderzoekers in totaal 250 uur. Dit betreft in totaal 150 uur voor de organisatiefase en 100 uur voor de realisatiefase. Dit brengt geen extra kosten met zich mee. De uren voor de overige betrokkenen, waaronder de materiedeskundigen, zijn in deze raming niet betrokken en zijn onderdeel van hun reguliere werkzaamheden. Dit omdat de geschatte ureninzet per overige betrokkene minder is dan 10 uur per medewerker.

4.3 Overige kosten

Er wordt geen rekening gehouden met overige kosten ter uitvoering van dit onderzoek. Externe deskundigheid zal naar verwachting niet benodigd zijn

4.4 Communicatie

Plan van aanpak	• Over de vaststelling van het plan van aanpak wordt gecommuniceerd met de betrokken medewerkers en de verantwoordelijke managers. Deze zijn eerder ook betrokken bij de inhoudelijke beoordeling van het concept plan van aanpak. • Het plan van aanpak wordt ter informatie toegezonden aan de raad.
Onderzoeksrapport	• Over de vaststelling van het onderzoeksrapport wordt gecommuniceerd met de betrokken medewerkers, managers en materiedeskundigen. Deze zijn eerder ook betrokken bij de beoordeling van het concept-onderzoeksrapport. • De raad wordt geïnformeerd over de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport. Dit door middel van een raadsinformatiebrief met als bijlage het onderzoeksrapport.

5. NORMENKADER

5.1 Inleiding

Een normenkader beschrijft de normen, kaders en uitgangspunten, die de beleidsmatige en financiële beheersing van een onderwerp waarborgen. De aanwezigheid en het gebruik van deze normen, kaders en uitgangspunten kan door een auditor worden getoetst. Feitelijk betreft het normenkader dan ook het uitgangspunt voor een uit te voeren audit. Het normenkader wordt per audit opgesteld. Het normenkader is namelijk de concrete uitwerking van de vastgestelde onderzoeksvraag en de daaruit voortkomende deelvragen. Het normenkader is dus de eerste uitwerking van de in hoofdstuk 2 beschreven bestuursopdracht.

5.2 Onderdelen normenkader

Positionering	1.	In het gemeentelijk organisatie-ontwerp is de positionering van de juridische functies duidelijk vastgelegd.
	2.	De feitelijke positionering van de juridische functie komt overeen met de uitgangspunten van het organisatieontwerp.
	3.	De positionering van de juridische functie is zoals gebruikelijk bij gemeenten in de regio.
Taken	4.	De geïnventariseerde taken zijn juridisch van aard en zijn op logische wijze toegedeeld aan organisatieonderdelen en medewerkers binnen de organisatie.
	5.	Bij de verdeling van de taken over de organisatieonderdelen is het zogenaamde "three-lines" model toegepast. Dit op een wijze die gebruikelijk is bij gemeenten die dit model hanteren.
	6.	Taken worden alleen buiten de organisatie uitbesteed indien dit specifieke deskundigheid betreft.
Kwantiteit	7.	Productie en formatie van de juridische functie zijn in evenwicht.
	8.	De hoeveelheid juridische adviesaanvragen die wordt uitbesteed is zoals gebruikelijk bij gemeenten in de regio.
	9.	Inhuur vindt alleen plaats bij vacatures in de formatie.
Kwaliteit	10.	De kwaliteit van de juridische functie wordt gemeten.
	11.	De kwaliteit van de juridische functie is goed en vergelijkbaar met die van regiogemeenten.