

ADVIESNOTA voor burgemeester en wethouders

Openbare besluitenlijst

Zaaknummer: 986-2024

Medewerker	:	Anke Mensen-Wolbert
Team	:	Bedrijfsvoering en Communicatie
Datum	:	2 januari 2024
Portefeuillehouder	:	Hans Olthof

BIJLAGEN:
AFSTEMMING MET ☒ team Bedrijfsvoering ☒ financieel/HR
☒ Actief openbaar ☐ Niet actief openbaar ☐ Actief openbaar, eerst contact met steller van deze adviesnota
ONDERWERP Collegevoorstel formatie Bestuursadviseur

BESLUIT burgemeester en wethouders

1. In te stemmen met formatieve uitbreiding van maximaal 1,21 fte voor de functie Bestuursadviseur, Juridisch adviseur en Secretaris voor de bezwaarschriftencommissie;
2. Aan te sluiten bij het abonnement op juridische vakliteratuur in DOWR-verband;
3. De vacature voor juridisch adviseur voor € 50.000,- te dekken uit het 5 Wetten budget;
4. De vacature voor bestuursadviseur voor € 13.750,- te dekken uit de jaarlijkse inkomsten van de deelnemende gemeenten aan de Kring voor secretarissen voor de door ons geleverde ondersteuning, en deze dekking te verwerken in de kadernota en 1^e berap;
5. Voor de overige dekking het voorstel te vertalen als gewenst beleid en autonome ontwikkeling en in te brengen in de Kadernota 2025 voor een structureel bedrag van € 64.250,- voor de formatieuitbreiding en € 18.682,- voor het abonnement;
6. Voorafgaand aan de Kadernota te werven en de resterende ongedekte formatieuitbreiding voor maximaal € 64.250,- op te nemen in de 1^e berap. Daarnaast ook in 2024 aan te sluiten bij het abonnement voor juridische vakliteratuur tegen een bedrag van € 18.682,- en deze ook te melden in de 1^e Berap.

SAMENVATTING

De huidige gecombineerde functie juridisch- en bestuursadviseur voor 1,0 fte is niet meer toereikend. Invulling van beide functies vraagt al enige tijd meer tijd en inspanning. Daar is zowel voor het deel bestuursadviseur als juridisch adviseur formatief niet goed in voorzien. Voor uitbreiding van deze functies is deels financiële dekking in de begroting. Met dit voorstel wordt besloten om de functie bestuursadviseur, juridisch adviseur en de secretaris voor de bezwaarcommissie uit te breiden met in totaal 1,21 fte. Voor de niet gedekte kosten gaat het hier om een autonome ontwikkeling die wordt meegenomen in de Kadernota. De kosten voor 2024 worden gemeld in de eerste Berap.

INLEIDING

Ruim anderhalf jaar geleden hebben we na het vertrek van de toenmalige jurist en bestuursadviseur de functie juridisch- en bestuursadviseur opengesteld voor 1,0 fte in schaal 10. Gedurende deze periode zijn we tot het inzicht gekomen dat deze invulling niet (meer) toereikend is en vraagt om aanpassing. De oorzaak is dat invulling van beide functies meer tijd en inspanning vraagt dan in het verleden en daar is zowel voor het deel bestuursadviseur als juridisch adviseur niet goed in voorzien. Met dit voorstel wordt daarom om uitbreiding van formatie gevraagd.

BEOOGD RESULTAAT

Invulling geven aan adequate en noodzakelijke bestuursadvisering en juridische kwaliteitszorg.

ARGUMENTEN

1. De functie Bestuursadviseur vraagt om nieuwe en andere invulling

De laatste jaren is een aantal ontwikkelingen van invloed op de rol van bestuursadviseur. Deze ontwikkelingen zijn al langer gaande. Deze zijn bij het invullen van de huidige functie anderhalf jaar geleden onvoldoende onderkend. Maar de afgelopen anderhalf jaar zijn ze echter ook nadrukkelijker aan het licht gekomen. Deze ontwikkelingen zijn te onderscheiden in:

- a) bestaande werkzaamheden die meer tijd en expertise vragen van de bestuursadviseur;
- b) nieuwe werkzaamheden die afgelopen tijd aan de functie van bestuursadviseur zijn toegevoegd;
- c) en werkzaamheden die op korte termijn om vervolg vragen door de bestuursadviseur.

Hieronder staan achtereenvolgens deze ontwikkelingen kort op een rij.

a. Bestaande werkzaamheden die vragen om meer tijd en expertise

- Beoordeling van de stukkenstroom richting college en raad. Kwantitatief lijkt er geen sprake van een toename maar kwalitatief wel. Dit vraagt om een scherpere en meer tijdsintensieve toetsing vooraf. Dit komt ook doordat regelmatig de kwaliteit van de stukken onder de maat is.
- De rolinvulling van de secretaris is meer gericht op strategisch en integraal advies en hiermee ontstaat noodzaak om sterker te kunnen 'leunen' op bestuursadviseur voor procesgang. Die is hiermee meer procesverantwoordelijk dan voorheen en dat vraagt om regelmatige afstemming.
- Ambitie en noodzaak tot voorkantsturing bij de totstandkoming van de college- en raadsvoorstellen, vraagt om nadrukkelijker aanwezigheid in de organisatie door de bestuursadviseur. Dit resulteert in meer meedenken aan de voorkant met collega's over route, timing en inhoud. Dit sluit ook aan bij de keuzes die worden gemaakt in het Sturingsmodel (meer inzetten op strategische keuzes en focus aanbrengen) en de ambtelijk bestuurlijke samenwerking.
- Toenemende druk op de dinsdag, veel gebruik van themasessies.
- Met organisatieadviseur en concerncontroller aan de slag met verbetering van de P&C cyclus waarbij de bestuursadviseur meewerkt in het stuk interactie bestuur-ambtelijke organisatie.
- Noodzaak tot verbetering formats, dictum, terugkoppeling en communicatie.

b. Nieuwe werkzaamheden die reeds worden uitgevoerd

- Deelname aan de agendacommissie raad namens de ambtelijke organisatie. Hiermee ontstaat scherpere sturing op de agendering door de raad. Voor de bestuursadviseur vraagt dit om meer ambtelijke afstemming en sturing op tijdige en complete agendering naast de voorbereiding en deelname van deze periodieke agendacommissie overleggen.
- Organisatie van de secretarissenkring IJsselland. Deze organisatie is overgekomen vanuit Zwolle en belegd bij de bestuursadviseur. Dit vraagt zo'n 4u per week aan inhoudelijke voorbereiding, organisatie en deelname van de overleggen.
- Opleiding van nieuwe medewerkers. De wens is om meer proactief te werken en nieuwe medewerkers gelijk op vlieghoogte te brengen over de bestuurlijke besluitvorming. Er is nu gestart met team Leefomgeving maar dit krijgt een structureel vervolg. Dit vraagt tijdsinzet van de bestuursadviseur, te meer omdat door de krappe arbeidsmarkt (beperkte werkervaring) en de mobiliteit van medewerkers er vaker maar ook uitgebreider (bij)geschoold moet worden.
- Incidentele vakoverstijgende thema's als verbonden partijen.

c. Nieuwe werkzaamheden die op korte termijn opgepakt worden

- Spoor verbetering ambtelijk-bestuurlijke samenwerking vraagt om vervolg en inzet.
- Scherper sturen op communicatie richting raad (vorm en frequentie, o.a. raadsnieuwsbrief)

- Verbetering stukken (o.a. mandaat, lengte), kritisch bezien of alle stukken die nu op route gaan naar het college moeten blijven gaan.
- Netwerkgemeente, vraagt nog verdere concretisering naar bestuurders, wellicht ook impact op andere invulling collegevoorstellen en route bestuurlijke besluitvorming.
- Ontwikkeling van beeldvormende memo's in college.
- Update op reglement college.
- Incidentele werkzaamheden als: ondersteuning opstellen bestuursakkoord, college-uitvoeringsprogramma's, start nieuwe burgemeester.

Deze ontwikkelingen vragen (extra) inzet van de bestuursadviseur. Voorgesteld wordt om de formatie uit te breiden van de huidige 0,5 naar 0,9 fte.

2. De juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente staat onder druk

Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen die veelal voortvloeien uit capaciteitsgebrek (zowel team BVC als de vakafdelingen). Dit heeft de volgende consequenties.

- Hierdoor werken we grotendeels reactief en ad hoc. Er wordt geen ruimte gecreëerd om meer aan de 'voorkant' te komen en juridische procedures te verminderen.
- Hierdoor wordt een aantal taken niet opgepakt. Van juridische kwaliteitszorg, in de brede definitie, is geen sprake. Hierdoor loopt de organisatie juridische, financieel en bestuurlijke risico's.
- De organisatie kan niet in alle gevallen de rechtsbescherming van inwoners waarborgen en voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- In de kwaliteit van juristen wordt beperkt geïnvesteerd. Er is geen opleidingsplan en noodzakelijke vakliteratuur is afwezig. Daarnaast werken juristen solistisch en is er geen sprake van kennisdeling en het gezamenlijk aanpakken van juridische vraagstukken.
- Als achtervang van onze eigen juridische capaciteit maken we gebruik van onze 'huisadvocaat' Nysingh. Dit heeft te maken met te weinig juridische expertise op een rechtsgebied en ontbrekende capaciteit (tijd). De kosten zijn ten opzichte van 2021 en 2022 explosief gestegen.
- De verdeling van verantwoordelijkheden en taken op het gebied van juridische kwaliteitszorg is niet expliciet vastgelegd. De huidige inrichting, waarbij de vakafdelingen veel zelf moeten oppakken en team BVC achtervang is en de juridische procedures coördineert, zorgt ervoor dat er verschillen ontstaan bij de vakafdelingen. De organisatie kan hierdoor niet één kwaliteit van dienstverlening garanderen.
- Team BVC coördineert de meeste processen maar is geen inhoudelijk behandelaar. Hiermee heeft zij beperkt invloed, terwijl zij wel signaleert dat er verbeteringen noodzakelijk zijn. Ook is zij achtervang voor de afwezige juridische capaciteit van de vakafdelingen. Dit zorgt voor veel verantwoordelijkheid bij team BVC, waar één halve fte aan juridische inzet is, maar ook weinig invloed.

Eigenlijk vraagt dit om een integrale aanpak tussen team BVC en de rest van de organisatie. Wie is waar nodig en hoe wordt er samengewerkt? Daar is op korte termijn geen antwoord op te geven. Besluitvorming hierover past in het vervolg van de organisatieontwikkeling binnen het project Toekomstbestendige gemeente. Dit zal in de loop van 2024 pas aan bod komen. Daarop wachten duurt echter te lang, de druk op zowel de juridische kwaliteit als de juridische medewerker is nu te hoog. Vooruitlopend wordt daarom voorgesteld om de formatie voor juridisch adviseur uit te breiden van 0,5 naar 1,1 fte.

3. Er is behoefte aan een extra, onafhankelijke secretaris voor de Bezwarencommissie

Niet alleen intern zijn er zorgen over de juridische kwaliteitszorg van onze organisatie. Deze zorgen leven ook bij de commissie bezwaarschriften. De leden van de commissie merken al langere tijd dat de juridische kwaliteit onder druk staat. Zij zien dit vooral terug bij het ontbreken van deugdelijke motivering bij besluiten en het ontbreken van zorgvuldigheid in het voortraject. De commissie wordt ondersteund door een secretaris. Deze bereidt het verweer op bezwaar voor in samenspel met de vakafdelingen. Ook is de secretaris aanwezig bij de hoorzittingen en schrijft de adviezen namens de commissie. De secretaris is het ambtelijk aanspreekpunt voor de commissie en organiseert de gehele procesgang van de bezwarenadviescommissie.

Op dit moment is deze rol belegd bij de juridisch adviseur. Door de druk die op de overige juridische werkzaamheden ligt heeft de juridisch adviseur geen tijd voor deze werkzaamheden. Belangrijker is echter dat de rol van secretaris met de rol van juridisch adviseur niet te verenigen is. Dit zorgt namelijk voor

dubbele petten. De juridisch adviseur is namelijk regelmatig vooraf betrokken bij casuïstiek en wordt als secretaris gevraagd om achteraf het college te adviseren. Kort na indiensttreding van de huidige juridisch adviseur is daarom besloten deze werkzaamheden niet vanuit deze rol uit te voeren. De afgelopen maanden zijn secretarissen ingehuurd. Er is echter één aanspreekpunt nodig voor de commissie namens de gemeente. Dit zorgt voor een betere organisatie van de hoorzittingen maar is ook een waardevolle toevoeging voor de gemeente. De secretaris heeft namelijk zicht op de kwaliteit van juridische besluitvorming en voorziet de desbetreffende afdeling van advies.

Het voorstel is dan ook om deze functie onafhankelijk van de functie juridisch adviseur uit te zetten voor 0,21 fte.

4. Om deze formatie-uitbreiding mogelijk te maken is deels dekking aanwezig en deels afweging via de Kadernota noodzakelijk

Uitbreiding van bovengenoemde formatie is het gevolg van autonome ontwikkelingen als toenemende complexiteit en kwaliteitszorg. Voor een deel van de werkzaamheden kan dekking worden gevonden in het budget dat is beschikbaar gesteld voor de 5 Wetten. Hieronder valt onder meer de Woo die een groot deel van de werkzaamheden van deze juridisch adviseur zal betekenen. Van dit budget kan € 50.000,- structureel worden vrijgemaakt.

Voor de uitbreiding van taken van de bestuursadviseur kan deels dekking worden gevonden in de bijdrage van de deelnemende gemeenten aan de Kring van secretarissen. Zij dragen elk bij aan de ondersteuning die wij leveren tegen een jaarlijks totaalbedrag van € 13.750,-

Voor de overige € 64.250,- is nog geen dekking. De afweging om hiervoor budget vrij te maken moet plaatsvinden in de Kadernota voor 2025. Voorgesteld wordt om deze afweging mee te nemen als autonome ontwikkeling.

5. De afweging in de Kadernota duurt te lang

De huidige bestuursadviseur zal de hele vacature bestuursadviseur invullen. Vooruitlopend op de Kadernota 2025 wordt voorgesteld om alvast te werven voor een nieuwe juridisch adviseur en de secretaris bezwarenadviescommissie. We zien dat op dit moment de werkzaamheden dusdanig onder druk staan met bijbehorende risico's dat er niet gewacht kan worden op een afweging bij de Kadernota (onuitstelbaar en onvermijdelijk). Ook gedurende 2024 kan een deel van deze kosten worden gedekt uit het budget 5 Wetten en de bijdrage voor de ondersteuning van de Kring van Secretarissen. De overige kosten kunnen worden meegenomen in de tussentijdse verantwoording (1^e Berap).

6. Juridische vakliteratuur is onontbeerlijk voor goede juridische kwaliteitszorg

Op dit moment beschikken wij niet over een abonnement waarmee we beschikking hebben tot juridische vakliteratuur. Ambtelijk is verkend op welke wijze wij alsnog met juridische vakliteratuur kunnen werken. Deze verkenning is in DOWR verband verder besproken omdat het huidige contract van Deventer en Raalte afloopt op 1 januari 2024. Voorgesteld wordt om bij deze aanbesteding aan te sluiten; dit zijn immers onze samenwerkingspartners en het alleen contracteren van een aanbieder leidt tot hogere abonnementskosten.

Juridische vakliteratuur is in onze organisatie hard nodig. In principe is dit voor juristen altijd een noodzakelijke en logische voorziening waar wij op dit moment niet in voorzien. De juiste vakliteratuur draagt echter bij aan gedegen en zorgvuldige juridische besluitvorming. Dit staat op dit moment onder druk. Het is hard nodig om in deze kwaliteit te investeren. Dit moment valt samen met het nieuwe contract waarbij Deventer voor DOWR-verband vooroploopt maar waar Raalte al mee heeft ingestemd. Dit is een goed moment om hier op mee te liften. In bijlage 1 staat meer context over de inzet van deze vakliteratuur.

Het voorstel is om hier een budget van € 18.682,- voor vrij te maken. Dit budget kan niet pas bij de Kadernota worden afgewogen omdat het contract per 1 januari 2024 ingaat. Voorgesteld wordt eenmalig dit bedrag te verwerken bij de 1^e Berap en deze afweging mee te nemen bij de Kadernota als autonome ontwikkeling.

KANTTEKENINGEN

- In jaarschijf 2025 van de meerjarenbegroting is 0,8 fte gereserveerd voor een Strategisch bestuursadviseur. Deze functie vloeit voort uit het Uitvoeringsprogramma van het college en de ambitie in het bestuursakkoord om meer gebruik te maken van netwerken en intergemeentelijke

samenwerking en meer gebruik te maken van kennis en expertise van onze inwoners, DOWR, provincie, andere gemeenten en organisaties. Maar ook om in te zetten op subsidies en lobby. Daarnaast gaat het om versterken van onze inzet in K80, VNG, regio Zwolle en mogelijk andere nieuwe samenwerkingsverbanden. Ondanks overeenkomsten in de benaming van de functie betreft het hier andere werkzaamheden dan die van bovengenoemde bestuursadviseur en kan van deze formatiereservering geen gebruik worden gemaakt.

FINANCIËLE CONSEQUENTIES

1. Formatieve uitbreiding met 1,21 fte voor een Bestuursadviseur, juridisch adviseur en secretaris voor de bezwaarschiftencommissie kost jaarlijks circa € 128.000,- waarvan € 63.750 is gedekt en de overige € 64.250,- nog niet.
2. Het abonnement voor juridische vakliteratuur kost jaarlijks € 18.682,-

AANPAK/UITVOERING

Na besluitvorming zullen de vervolgstappen richting werving en selectie in gang worden gezet en wordt in DOWR verband het abonnement juridische vakliteratuur afgesloten.