



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

Rol van de gemeenteraad bij de WWB

Startdatum – 1 januari 2005

Einddatum – 1 mei 2006

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand

Doel en vraagstelling

De WWB is ingericht op de werking van financiële prikkels. De gemeenteraad heeft in dit systeem een beleidsbepalende, controlerende en corrigerende taak. De inspectie wil inzicht krijgen in de werking hiervan in de praktijk. Speelt de gemeenteraad haar in wet- en regelgeving vastgelegde rol en levert dit de gewenste effecten op?

Conclusie

In de Wet Werk en bijstand (WWB), die sinds 1 januari 2004 van kracht is, hebben gemeenten een grotere beleidsvrijheid gekregen en zijn ze zelf volledig financieel verantwoordelijk geworden. Met het oog hierop is een goede sturing van de wet van groot belang. De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de invulling van de door de wetgever beoogde rol van de gemeenteraad in de eerste twee jaren (2004-2005) sinds de inwerkingtreding van de WWB. Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste plaatsen de gemeenteraden actief betrokken waren bij de invoering van de WWB in Nu de WWB in de reguliere beleidscyclus is opgenomen, blijkt de raad in ongeveer de helft van de gemeenten een minder prominente rol te spelen. Verder is bij de WWB de gemeenteraad als controleur van het college van B&W vaak niet erg zichtbaar. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/tsi6132j>

De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand

De rol van de gemeenteraad bij de **Wet werk en bijstand**

R06/12, mei 2006
ISSN 1383-8733
ISBN-10: 90-5079-156-5
ISBN-13: 978-90-5079-156-4

Voorwoord

In de Wet werk en bijstand (WWB), die sinds 1 januari 2004 van kracht is, hebben gemeenten een grotere beleidsvrijheid gekregen en zijn ze zelf volledig financieel verantwoordelijk geworden. Met het oog hierop is een goede sturing op de wet voor gemeenten van groot belang. Deze sturing is binnen het systeem van checks and balances van de WWB in handen gelegd van de gemeenteraad en komt tot uitdrukking in kaderstelling, controle en correctie.

In zijn kaderstellende rol dient de raad op hoofdlijnen het gemeentelijk beleid op het terrein van werk en bijstand te bepalen. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering. De raad controleert vervolgens of het vastgestelde beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en tot de gewenste resultaten leidt. De controle door de raad kan leiden tot bijsturing van beleid en/of uitvoering.

De sturing door de gemeenteraad moet worden gezien in het licht van de Wet dualisering gemeentebestuur, die op 7 maart 2002 in werking is getreden. Met laatstgenoemde wet is aan de rol en het functioneren van de gemeenteraad een vernieuwingsimpuls gegeven, waarbij de focus voor de raad is gericht op kaderstelling en controle. In het voetspoor hiervan is ook in de WWB een kaderstellende en controlerende rol neergelegd voor de gemeenteraad.

De invulling door de raad van de eigen rol is van belang voor de werking van het systeem van de WWB. Vanuit deze invalshoek heeft de Inspectie Werk en Inkomen onderzoek gedaan naar de invulling van deze door de wetgever beoogde rol in de eerste twee jaren (2004-2005) sinds de inwerkingtreding van de WWB. Daarbij houdt de inspectie er rekening mee dat het jaar 2004 kan worden beschouwd als een overgangsjaar voor de invoering van de WWB. Bovendien vond de invoering van de WWB plaats in een periode dat de vanwege de dualisering van het gemeentebestuur benodigde cultuuromslag rondom de positie van de gemeenteraad in de meeste gemeenten nog niet volledig was voltooid. De invulling van de eigen rol door de gemeenteraad, zoals beoogd met de dualisering van het gemeentebestuur, is ook op specifieke beleidsterreinen als dat van de WWB nog in ontwikkeling.

Met de resultaten van dit onderzoek wil de inspectie de gemeenteraad stimuleren om de eigen rol ten aanzien van de WWB ruim twee jaar na de inwerkingtreding van de wet kritisch te bezien. De wijze waarop de raad invulling geeft aan de eigen rol zegt overigens nog niets over de stand van zaken in de uitvoering van de WWB. Het onderzoek heeft geen betrekking gehad op de uitvoering. Daarover doet de inspectie in dit rapport dan ook geen uitspraak.

Mr. L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Onderzoeksvraag	8
1.2	Onderzoeksopzet	8
1.3	Beoordelingskader	9
2	Bevindingen en conclusies	11
2.1	De kaderstellende rol	11
2.2	De controlerende en corrigerende rol	13
2.3	Samenhang	14
2.4	Waarom stuurt de ene gemeente actiever dan de andere?	14
3	Oordeel	17
	Lijst van afkortingen	19
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	21

I Inleiding

I.1 Onderzoeksvraag

In de Wet werk en bijstand (WWB), die sinds 1 januari 2004 van kracht is, hebben gemeenten een grotere beleidsvrijheid gekregen en zijn ze zelf volledig financieel verantwoordelijk geworden. Met het oog hierop is een goede sturing op de wet voor gemeenten van groot belang. Deze sturing is binnen het systeem van de WWB in handen gelegd van de gemeenteraad en komt tot uitdrukking in kaderstelling, controle en correctie. De sturende rol voor de gemeenteraad moet worden bezien in het licht van de Wet dualisering gemeentebestuur die op 7 maart 2002 in werking is getreden. De met de dualisering beoogde rol voor de gemeenteraad heeft in de WWB duidelijk reliëf gekregen en is onderdeel van de checks and balances van de wet.

De rol van de raad in het kader van de WWB is te beschouwen als een systeemkenmerk van de wet. Binnen het systeem van de wet is aan de raad een eigen rol toebedeeld. Met dit onderzoek wil de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) laten zien of deze rol wordt ingevuld door de raad en of het systeem werkt zoals door de wetgever wordt beoogd. Het oordeel daarover zegt overigens nog niets over de uitvoering van de wet. Het is op zichzelf mogelijk dat sprake is van een doeltreffende uitvoering zonder dat de gemeenteraad actief invulling geeft aan zijn rol. De actieve invulling door de raad van de eigen rol behoort echter tot de in de wet neergelegde checks and balances. Waar die invulling achterwege blijft, kan dat een potentieel risico opleveren voor de doeltreffendheid van de uitvoering en daarmee ook voor de doeltreffendheid van de wet. Voor het toezicht op de doeltreffendheid van de wet is de minister op grond van artikel 76, eerste lid, van de WWB, verantwoordelijk.

Vanuit deze invalshoek heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de rol van de gemeenteraad binnen de WWB. De onderzoeksvraag luidt als volgt: geeft de gemeenteraad op zichtbare en samenhangende wijze invulling aan zijn sturende rol op het terrein van de WWB, zoals deze tot uitdrukking komt in kaderstelling, controle en correctie? Kan daarnaast een verklaring worden gegeven voor mogelijke verschillen tussen gemeenten?

Voor de begrippen kaderstelling en controle is aansluiting gezocht bij respectievelijk de Handreiking kaderstelling¹ en het rapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur.² Kaderstelling kan dan worden omschreven als het normeren van het inhoudelijke, financiële en procedurele speelveld waarop het college van burgemeester en wethouders haar bestuursbevoegdheden uitoefent. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden, waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt. Controle wil zeggen het stimuleren en kritisch volgen van het college met resultaatbeoordeling en politieke aanspreekbaarheid. Indien daartoe aanleiding bestaat kan controle leiden tot correctie (bijsturing) van beleid en/of uitvoering.

De onderzoeksvraag is gericht op het proces van besluitvorming en niet op de inhoud daarvan. Daarbij heeft de inspectie gekeken naar de zichtbare invulling door de raad van zijn sturende rol ten aanzien van de WWB, zoals deze tot uitdrukking komt in de verslaglegging van raads en commissievergaderingen. Naast deze openbare besluitvorming gebeurt er bij gemeenten echter ook veel via informele kanalen. Dit is in de gekozen onderzoeksopzet (die immers is gebaseerd op openbare informatie) niet goed zichtbaar te maken, maar heeft geen afbreuk gedaan aan het bij de inspectie uit het onderzoek ontstane beeld van gemeenten, zoals dat in een aantal interviews werd besproken met gemeenteraadsleden van de betrokken gemeenten. Daarbij werd het beeld van de gemeente in essentie steeds herkend door de geïnterviewde raadsleden, ook al was dat beeld uitsluitend gebaseerd op openbare, voor iedereen toegankelijke informatie.

Voor de samenhang in de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn rol heeft de inspectie in het onderzoek gekeken naar een sluitende beleidscyclus van kaderstelling, uitvoering, controle en bijsturing.

¹ Handreiking kaderstelling, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2004).
² 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken', rapport van stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (dec. 2004).

De inspectie richt zich als toezichthouder niet op afzonderlijke gemeenten. De bevindingen van het onderzoek en de daaruit te trekken conclusies leiden op landelijk niveau tot een oordeel over de vraag of het door de wetgever in de WWB neergelegde systeemkenmerk betreffende de rol van de gemeenteraad wordt ingevuld.

I.2 Onderzoeksopzet

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de inspectie gekozen voor een documentenstudie bij een representatieve steekproef van zeventig gemeenten, aangevuld met een serie interviews bij tien van de zeventig gemeenten.

De zeventig gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, zijn aselect uit het totaal van de Nederlandse gemeenten getrokken. Omdat gebruik is gemaakt van een aselecte steekproef en de steekproef een voldoende omvang heeft, kunnen de resultaten gegeneraliseerd worden naar de doelpopulatie van alle Nederlandse gemeenten.

Aangezien bij enkele van de onderzoeksgemeenten de gemeenteraad in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn verordenende bevoegdheid heeft overgedragen aan een ander orgaan, zijn de resultaten van het onderzoek uiteindelijk gebaseerd op 68 gemeenten.

Het onderzoek is uitgevoerd in 2005 en had betrekking op de jaren 2004 en 2005, de eerste twee jaren van de beleids- en begrotingscyclus van de WWB. De gegevensverzameling liep door tot en met november 2005. Hierdoor kon de inspectie ook het oordeel van de raad over de uitvoering van de WWB in 2004 nog in het onderzoek betrekken

In de documentenstudie zijn documenten en notulen van raads- en commissievergaderingen geanalyseerd. Uit deze informatie ontstond per onderzochte gemeente een beeld, toegespitst op de vraag of de raad al dan niet actief invulling geeft aan de kaderstellende, controlerende en corrigerende rol. Dit beeld is vervolgens met een tiental gemeenteraden besproken in een interview. In de interviews werd in de regel gesproken met de raadsgriffier en twee bij de WWB betrokken raadsleden. Bij de interviews was de invalshoek of de gemeente het door de inspectie gevormde beeld herkende en of er een verklaring kon worden gevonden voor de vraag waarom de ene gemeenteraad zijn rol onder de WWB actiever invult dan de andere.

Uit de interviews bleek, zoals eerder vermeld, dat er bij gemeenten ook veel gebeurt via informele kanalen. Dit is in het kader van de gekozen onderzoeksopzet niet goed zichtbaar te maken. Het deed echter geen afbreuk aan het bij de inspectie vanuit de documentenstudie ontstane beeld van gemeenten, dat tijdens de interviews in essentie steeds werd herkend door de vertegenwoordigers van de gemeenteraden. Dit onderstreept dat de door de inspectie gekozen onderzoeksmethode een betrouwbaar beeld oplevert van de invulling door de gemeenteraad van zijn rol onder de WWB.

De inspectie heeft zich in het onderzoek specifiek gericht op de gemeenteraad. In de interviews werd gesproken met raadsleden en raadsgriffiers. Anders dan in andere onderzoeken zijn in de interviews geen andere respondenten naar hun mening gevraagd over de invulling door de raad van zijn rol.

I.3 Beoordelingskader

Om tot een oordeel te komen over de vraag of het door de wetgever in de WWB neergelegde systeemkenmerk betreffende de rol van de gemeenteraad wordt ingevuld, zijn de bevindingen van het onderzoek afgezet tegen een door de inspectie opgesteld beoordelingskader. Dit kader is besproken met de tien gemeenten waarmee de inspectie interviews heeft gehouden. De interviews hebben niet tot aanpassingen van het beoordelingskader geleid.

Het uitgangspunt voor de oordeelsvorming zijn de wettelijke bepalingen over kaderstelling en controle in de WWB zelf. Het gaat dan met name om de artikelen 8, 8a, 47 en 77 van de

WWB en de toelichting daarop. Daarnaast is gekeken naar de wet- en regelgeving inzake de gemeentelijke begrotingscyclus en naar bepalingen uit de Gemeentewet en de Wet dualisering gemeentebestuur.

Vanuit de regelgeving is sprake van een samenspel tussen college en raad, waarbij het de taak is voor het college om de besluitvorming door de raad voor te bereiden en uit te voeren (zie artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet). Aan de raad is in de Gemeentewet een aantal bevoegdheden en instrumenten toegekend (waaronder moties en amendementen), die door hem in het besluitvormingsproces gebruikt kunnen worden.

Hierbij is van belang dat van de raad in alle fasen van het besluitvormingsproces een actieve opstelling wordt verwacht. Het gaat erom dat de raad kaders stelt waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen. Om dat te doen moet de raad zich actief opstellen in alle fasen van het besluitvormingsproces, actief gebruikmaken van het begrotingsrecht, het recht van initiatief en de mogelijkheid om verordeningen te maken, als volksvertegenwoordiger punten op de agenda zetten en het college stimuleren en kritisch volgen.³

Ten behoeve van het onderzoek heeft de inspectie de van de raad verwachte actieve betrokkenheid nader geconcretiseerd voor de drie onderscheiden rollen van de raad. De inspectie is er hierbij vanuit gegaan dat van een actieve opstelling geen sprake is, indien de raad zich beperkt tot het louter vaststellen van door het college voorbereide raadsbesluiten. In het onderzoek is steeds gezocht naar de zichtbare inbreng van de raad in de besluitvorming rondom een aantal beleids- en verantwoordingsdocumenten.

De inbreng van de raad in de besluitvorming komt niet alleen tot uitdrukking in de plenaire raadsvergaderingen, maar ook in (voorbereidende) commissievergaderingen. In dit rapport wordt kortheidshalve steeds gesproken over de inbreng van de raad, maar daarbij is steeds ook de inbreng in commissievergaderingen meegenomen. Het gebruik van instrumenten als moties en amendementen daarentegen is uitsluitend voorbehouden aan de raad als geheel, evenals de formele vaststelling van verordeningen, begrotingen, beleidsdocumenten en dergelijke. In het onderzoek is dan echter wel steeds gekeken of (ook) in een commissievergadering daarover is gediscussieerd.

3

Kabinetstandpunt Dualisme en lokale democratie, Kamerstukken II, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42.

2 Bevindingen en conclusies

2.1 De kaderstellende rol

In het onderzoek heeft de inspectie de invulling gezien door de raad van zijn kaderstellende rol, als systeemkenmerk van de WWB, enerzijds voor wat betreft de implementatie van de WWB en anderzijds voor wat betreft de reguliere beleidscyclus. De implementatie van de nieuwe wet is een eenmalige aangelegenheid, waarvan de voorbereiding aan de orde was in 2003 en de verdere invoering in 2004. De reguliere beleidscyclus daarentegen keert ieder jaar opnieuw weer terug en is in het onderzoek voor wat betreft de WWB bekeken voor de jaren 2004 en 2005.

Tijdige vaststelling verordeningen

De implementatie van de WWB heeft betrekking op de vaststelling van vijf verordeningen, zoals neergelegd in de artikelen 8, 8a en 47 van de WWB. Het gaat om de reïntegratieverordening, de afstemmingsverordening, de toeslagenverordening, de handhavingsverordening en de verordening cliëntenparticipatie. De verordeningen dienden op grond van de invoeringswetgeving vóór 1 januari 2005 te worden vastgesteld door de raad.

In het onderzoek is vastgesteld dat bij 31 procent van de gemeenten (21 van de in het onderzoek betrokken 68 gemeenten) de raad de handhavingsverordening en/of de verordening cliëntenparticipatie niet op tijd (vóór 1 januari 2005) heeft vastgesteld. Deze gemeenten hebben daarmee niet voldaan aan de wettelijke verplichting om de verordeningen tijdig vast te stellen. Bij vijftien van de 21 gemeenten heeft de raad de ontbrekende verordeningen in 2005 alsnog vastgesteld.

Betrokkenheid raad bij kadernotitie WWB

In het onderzoek is ook gekeken naar de inbreng van de raad in het besluitvormingsproces rondom de vaststelling van de verordeningen. De raad legt in de verordeningen, mede met het oog op de rechtszekerheid van de burger, het gemeentelijk beleid op het terrein van werk en bijstand vast.

De raad dient vanuit de van hem verwachte actieve opstelling op hoofdlijnen het beleid te bepalen en daarvoor kaders te stellen. De raad dient met andere woorden te sturen op de inhoud van de verordeningen. Gemeenteraden hebben op verschillende manieren toegewerkt naar de vaststelling van de verordeningen. Bij een deel van de gemeenten is eerst een kadernotitie vastgesteld, die diende als uitgangspunt voor de opstelling van de verordeningen. Hierin heeft de raad de kaders neergelegd voor het te ontwikkelen beleid op het terrein van de WWB. Een dergelijke notitie wordt nergens in wet- of regelgeving voorgeschreven. Het is een invulling die de raad bij een deel van de gemeenten zelf heeft gegeven aan zijn kaderstellende rol.

In 44 van de 68 gemeenten (65 procent) heeft de raad een kadernotitie vastgesteld, in twintig gemeenten is geen kadernotitie totstandgekomen (29 procent) en in vier gemeenten (6 procent) heeft niet de raad maar het college de kadernotitie vastgesteld.

De vaststelling van een kadernotitie door de raad zegt op zichzelf nog weinig over de actieve invulling van de kaderstellende rol door de raad. Zoals eerder vermeld gaat de inspectie er vanuit dat van een actieve opstelling geen sprake is, indien de raad zich beperkt tot het louter vaststellen van door het college voorbereide raadsbesluiten. Vandaar dat bij de 44 gemeenten die een door de raad vastgestelde kadernotitie hebben ook is gekeken naar de wijze waarop deze door de raad is behandeld.

De inspectie heeft vastgesteld dat de raad in negen van deze gemeenten de kadernotitie als hamerstuk heeft vastgesteld, zonder inhoudelijke bespreking in raad of commissie. Bij de 35 overige gemeenten heeft de kadernotitie tot discussie geleid in de raad en werden bij meer dan de helft van die gemeenten ook voorstellen gedaan tot aanpassing van de notitie (meestal in de vorm van een amendement). Bij deze 35 gemeenten heeft de raad blijk gegeven van een actieve

opstelling bij de behandeling en vaststelling van de kadernotitie. Op het totaal van 68 gemeenten gaat het dan om 51 procent van de gemeenten.

Betrokkenheid raad in voortraject van verordeningen

Als er sprake is van een kadernotitie, diende deze over het algemeen als uitgangspunt voor de ontwikkeling van de verordeningen. Maar de raad kan ook op andere wijze dan door de vaststelling van een kadernotitie in het voortraject van de verordeningen zijn betrokken. Zo kunnen de conceptverordeningen bijvoorbeeld eerst in een voorbereidende raadscommissie worden besproken, waarbij de commissieleden de mogelijkheid krijgen om hun gedachten hierover uit te spreken. De naar aanleiding daarvan bijgestelde verordeningen kunnen vervolgens opnieuw aan de commissie worden voorgelegd en uiteindelijk aan de raad ter vaststelling.

In het onderzoek is vastgesteld dat de raad op deze wijze (dus anders dan door de vaststelling van een kadernotitie) het meest in het voortraject betrokken was bij de reïntegratieverordening (38 procent) en de afstemmingsverordening (37 procent).

Betrokkenheid raad bij vaststelling verordeningen

Nadat de verordeningen door het college, al dan niet met betrokkenheid van de raad in het voortraject, in concept zijn opgesteld, worden ze geagendeerd voor finale bespreking en vaststelling door de raad. Vastgesteld is dat ook hier weer de reïntegratieverordening (68 procent) en de afstemmingsverordening (52 procent) het meest tot inhoudelijke discussie leiden in de raad. Ook hebben gemeenteraden ten aanzien van deze beide verordeningen relatief vaak (32 respectievelijk 22 procent) gebruik gemaakt van voorstellen (voornamelijk in de vorm van amendementen) om tot aanpassing te komen. In beide verordeningen (die nauw met elkaar verbonden zijn) is de kern van het gemeentelijk beleid inzake de WWB neergelegd.

Op grond van deze gegevens concludeert de inspectie dat bij een ruime meerderheid de raad actief betrokken is geweest in het implementatieproces van de WWB en daarmee zichtbaar invulling heeft gegeven aan de aan hem binnen het systeem van de WWB toebedeelde kaderstellende rol. Hierbij zijn overigens geen significante verschillen aangetroffen tussen grotere en kleinere gemeenten.

Betrokkenheid raad in reguliere beleidscyclus

De vaststelling van de WWB-verordeningen stond in het teken van de (eenmalige) implementatie van de nieuwe wet. Het in de verordeningen neergelegde beleid wordt vervolgens doorvertaald naar de ieder jaar terugkerende beleids- en begrotingscyclus. Deze cyclus komt tot uitdrukking in voorjaarsnota, programmabegroting en eventueel de jaarlijkse (integrale) WWB-beleidsplannen.

De raad kan in de voorjaarsnota (een niet verplicht voorgeschreven nota waarin de raad de uitgangspunten vastlegt voor de begroting voor het volgende jaar), de programmabegroting en in een (ook niet verplicht voorgeschreven) WWB-beleidsplan prioriteiten stellen en aangeven op welke wijze hij het beleid wil concretiseren. Hierbij kan de raad concrete doelstellingen formuleren, die door de uitvoering bereikt dienen te worden.

In het onderzoek is door de inspectie vastgesteld dat bij ongeveer de helft van de gemeenten de raad op enig moment binnen de reguliere beleidscyclus voor de jaren 2004 en 2005 actief invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende rol ten aanzien van de WWB. Aanzienlijk minder aandacht dus dan bij de (eenmalige) implementatie van de WWB.

Hierbij heeft de inspectie een significante relatie vastgesteld tussen de gemeentegrootte en de invulling van de kaderstellende rol door de raad. Gemeenteraden uit gemeenten met meer dan 40.000 inwoners blijken in de reguliere beleidscyclus meer aandacht te hebben voor de WWB dan kleinere gemeenten.

2.2 De controlerende en corrigerende rol

De controlerende en corrigerende rol zijn in het onderzoek van de inspectie tezamen gezien, omdat deze in elkaars verlengde liggen. De controlerende rol van de raad kan tot bijsturing van beleid en/of uitvoering leiden.

De controlerende rol van de gemeenteraad is onder de WWB belangrijker geworden, mede vanwege een terugtrekkende beweging van het rijkstoezicht. Op grond van artikel 77 van de WWB legt het college in het verslag over de uitvoering (vodu) verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitvoering. Het college dient het Vodu in bij de minister, voorzien van een oordeel van de raad over de uitvoering van de WWB. In dit oordeel komt de eerstelijnscontrolefunctie van de raad tot uitdrukking. Doordat het oordeel bij het Vodu moet worden gevoegd, wordt gewaarborgd dat binnen de gemeente eerst horizontale verantwoording plaatsvindt alvorens sprake is van verticale verantwoording aan de minister. Juist in zijn controlerende rol wordt daarom van de raad een actieve opstelling verwacht.

De inspectie heeft vastgesteld dat de gemeenteraden van nagenoeg alle gemeenten het Vodu 2004 hebben behandeld. Het oordeel van de raad over de uitvoering was altijd instemmend (een enkele keer met opmerkingen). Ook is vastgesteld dat het oordeel van de raad over de uitvoering van de WWB bij de meeste gemeenten wordt uitgedrukt in instemming met de verantwoording door het college, zoals neergelegd in het Vodu. Dit impliceert dat het oordeel van de raad beperkt blijft tot een oordeel over de rechtmatigheid van de uitvoering, nu immers het college daarover in het Vodu verantwoording aflegt.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat het Vodu bij zestig procent van de gemeenten aan de orde kwam als hamerstuk, dus zonder dat hierover een inhoudelijke discussie plaatsvond. Op zichzelf valt dit te beredeneren, nu er in de vodu's van de onderzochte gemeenten geen tekortkomingen van zodanige omvang worden vermeld, dat daarmee de geldende tolerantie wordt overschreden. Bovendien waren de vodu's steeds voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Toch nodigt deze wijze van verantwoording afleggen de raad niet uit tot een actieve invulling van de eigen controlerende rol. Het louter vaststellen van door het college voorbereide raadsbesluiten duidt niet op een actieve opstelling van de raad, zeker niet als van de raad in zijn controlerende rol expliciet een oordeel wordt verwacht over de uitvoering van de WWB.

Bovendien heeft het oordeel van de raad over de uitvoering in beginsel een bredere reikwijdte dan uitsluitend de rechtmatigheid van de uitvoering. Het oordeel kan evenzeer betrekking hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. In zijn kaderstellende rol heeft de raad immers beleid en daarmee beoogde doelstellingen vastgesteld, die in de uitvoering gerealiseerd dienen te worden. Uit het onderzoek is weliswaar gebleken dat bij geen enkele gemeente de raad een ondoeltreffende dan wel ondoelmatige uitvoering heeft geconstateerd, maar hierbij moet worden vermeld dat tegelijkertijd niet zichtbaar is geworden dat de raad actief controle heeft uitgeoefend op deze aspecten. Ten aanzien van alle verantwoordingen en rapportages, die dienstig kunnen zijn aan de controlerende rol van de raad op het vlak van doelmatigheid en doeltreffendheid, is vastgesteld dat steeds slechts bij een (kleine) minderheid van de gemeenteraden in dat kader aandacht wordt besteed aan de WWB.⁴ Dit leidt ertoe dat de vraag naar eventuele bijsturing op deze aspecten bij de meeste gemeenten ook niet aan de orde komt.

Ook voor de niet-tijdig vastgestelde verordeningen is uit het onderzoek niet gebleken van een actieve opstelling van de raad in zijn controlerende dan wel corrigerende rol. 21 gemeenteraden hebben niet alle verordeningen op tijd vastgesteld. Zeventien van deze gemeenteraden hebben geen aandacht gevraagd voor de (dreigende) te late vaststelling c.q. hebben niet corrigerend opgetreden.

Het bovenstaande beeld wordt bevestigd door het gebruik dat de raad in zijn controlerende rol heeft gemaakt van instrumenten. Maakte een ruime meerderheid van de gemeenteraden bij de kaderstellende rol gebruik van één of meerdere van de ondersteunende instrumenten, bij het invullen van de controlerende en ook de corrigerende rol maken zij minder gebruik van instru-

4

Onderzoek doeltreffendheid college
ingevolge artikel 213a
Gemeentewet, beleidsverslag
WWB, periodieke rapportages
WWB, jaarverslag 2004, management- en bestuursrapportages.

menten. In de gehele onderzoeksperiode is door 48 van de 68 gemeenteraden geen enkele keer gebruik gemaakt van de instrumenten.

De inspectie heeft geconcludeerd dat over de uitvoering van de WWB in de raad weinig tot geen discussie plaatsvindt. Dit betreft zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering. Uit het onderzoek is gebleken dat bij veel gemeenten de raad ten aanzien van deze aspecten geen zichtbare invulling geeft aan zijn controlerende rol en dat bij de raad onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en invulling van de eigen controlerende rol en het oordeel dat de raad dient te geven over de uitvoering van de WWB.

Daarbij heeft IWI in het onderzoek vastgesteld dat er, evenals dat het geval is bij de kaderstellende rol, in de reguliere beleidscyclus een significante relatie bestaat tussen de gemeentegrootte en de invulling van de controlerende rol. Gemeenteraden uit gemeenten met meer dan 40.000 inwoners stellen zich actiever op in hun controlerende rol dan gemeenteraden uit kleinere gemeenten.

2.3 Samenhang

Voor de samenhang tussen de onderscheiden rollen van de raad heeft de inspectie gekeken naar een sluitende beleidscyclus van kaderstelling, uitvoering, controle en bijsturing. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar twee elementen die bevorderlijk zijn voor de samenhang in het proces, te weten de formulering van concrete doelstellingen en het door de raad zelf vormgeven van de eigen informatiebehoefte en een controlekader.

In de fase van de kaderstelling is het belangrijk dat de raad concrete en meetbare doelstellingen formuleert, omdat dat richting geeft aan de uitvoering, de controle op de uitvoering bevordert en zorgt voor samenhang in het proces.⁵ Indien er geen concrete en meetbare doelstellingen zijn geformuleerd, kan op de realisering daarvan ook niet worden gecontroleerd en bijgestuurd. Bij dit aspect is gebleken dat 69 procent van de gemeenteraden dergelijke doelstellingen niet heeft geformuleerd ten aanzien van de WWB. Bij grotere gemeenten heeft de raad vaker concrete doelstellingen geformuleerd dan bij kleinere gemeenten. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bij veel gemeenten wel de behoefte bestaat om te komen tot meer concrete en meetbare doelstellingen.

5

In de 'Handreiking kaderstelling' (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004) wordt aanbevolen om kaderstellende uitspraken zoveel mogelijk SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) te formuleren.

Ten tweede is het belangrijk, ook weer in de fase van kaderstelling, dat de raad vorm geeft aan de eigen informatiebehoefte en het te hanteren controlekader. Daarmee wordt duidelijk hoe, waarover en wanneer de raad door het college geïnformeerd wil worden over de uitvoering van de WWB. Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat nog weinig raden het initiatief nemen bij het vormgeven van hun informatiebehoefte en het controlekader.⁶ In dit onderzoek heeft de inspectie vastgesteld dat een minderheid van de gemeenteraden zich, naast de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse verantwoordingsdocumenten, periodiek laat informeren over de uitvoering van de WWB. Uit het onderzoek is ook gebleken dat gemeenteraden die zich wel periodiek laten informeren actiever zijn in hun controlerende rol dan de andere gemeenteraden.

6

'Gemeenten en de WWB I: 'Geprikkeld tot werken', rapport van Regioplan (juni 2005).

De conclusie is dat bij het grootste deel van de gemeenteraden nog geen sprake is van samenhang bij het invullen van de eigen kaderstellende, controlerende en corrigerende rol.

2.4 Waarom stuurt de ene gemeente actiever dan de andere?

In het onderzoek is, met name in de interviews, gezocht naar verklaringen voor de tussen gemeenten aangetroffen verschillen in de invulling door de raad van de eigen rol ten aanzien van de WWB. Allereerst wijst de inspectie op een aantal rapporten, waaruit blijkt dat de dualisering van het gemeentebestuur nog niet overal is voltooid. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de invulling van de eigen rol door de raad ten aanzien van de WWB.

Zo constateert de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (zie voetnoot 2), dat *"in veel gemeenten de raad en het college nog zoekende zijn naar hun nieuwe rol binnen het lokaal bestuur"*. Hierbij is sprake van 'een zelfzoekend leerproces', waarbij raadsleden zich de cultuur van de dualisering vooral ook actief zelf eigen moeten maken. Deze evaluatie is overigens kort na de invoering van de dualisering uitgevoerd, namelijk in 2004. De stuurgroep stelt dan ook vast dat op dat moment van een uitgekristalliseerde uitvoeringspraktijk nog geen sprake was.

Uit het onderzoek van Regioplan (zie voetnoot 6) blijkt eveneens dat in veel gemeenten de raad nog zoekende is naar zijn nieuwe taak. Hierbij geven zowel raadsleden als respondenten bij sociale diensten aan dat de ambtelijke organisatie een (te) grote rol heeft bij het bepalen van de beleidskeuzes. Ook bij het invullen van een controlekader lukt het gemeenteraden, volgens het onderzoek van Regioplan, nog niet goed om aan te geven welke informatie zij belangrijk vinden. De mate waarin de raad geïnteresseerd is in de WWB blijkt volgens het onderzoek van Regioplan samen te hangen met de financiële situatie van de gemeente. Als er sprake is van een (dreigend) tekort op het WWB-budget is de aandacht groter dan wanneer daarop een overschot bestaat.

Ook in de interviews met de vertegenwoordigers van de tien gemeenteraden is naar voren gekomen, dat de raad nog in een leerproces zit betreffende zijn nieuwe rol. Behalve de noodzakelijke cultuuromslag blijken echter ook meer praktische zaken een rol te spelen bij de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad. Een belangrijke voorwaarde voor het oppakken van een actieve rol is de betrokkenheid van raadsleden bij de WWB, zo bleek uit de interviews. Naast de factor tijd werd als een knelpunt ook kennis en deskundigheid ten aanzien van de WWB vaak genoemd. Daarbij is door verschillende raadsleden gewezen op de omvang en complexiteit van de wet en de deskundigheid aan de andere kant van de tafel bij wethouder en ambtenaren.

Uit het onderzoek is gebleken dat er een significante relatie bestaat tussen de gemeentegrootte en de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad, waarbij de raad in grotere gemeenten actiever is dan in kleinere gemeenten. Grotere gemeenten hebben een grotere gemeenteraad veelal bestaande uit fracties met een groter aantal raadsleden, waardoor taakverdeling en de opbouw van specifieke deskundigheid beter mogelijk zijn.

In het verlengde hiervan kan ook een klein uitkeringsbestand leiden tot minder prioriteit bij de raad voor de WWB, zo werd niet alleen in de interviews vernomen maar ook in het onderzoek zelf vastgesteld (in het voetspoor van de relatie met de gemeentegrootte is ook een significante relatie geconstateerd tussen het aantal cliënten en de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad). Een enkele keer hoorde de inspectie dat de WWB vooral als landelijke regelgeving wordt ervaren, waarop lokaal weinig gestuurd kan worden.

Raadsleden en -griffiers uit kleinere gemeenten wezen verder op een aanstaande of recente herindeling van hun gemeenten, waarin zij veel tijd moesten steken. Dit ging ten koste van de aandacht voor andere zaken zoals de WWB. Overigens heeft een herindeling ook wel geleid tot juist extra aandacht voor de invoering van de WWB via werkgroepen van de verschillende gemeenten om een gezamenlijk beleid te ontwikkelen voor de toekomstige herindelingsgemeente.

Specifiek voor de controlefunctie noemden enkele gemeenteraadsleden het nog in onvoldoende mate aanwezig zijn van meetfactoren, benchmarkgegevens respectievelijk SMART-geformuleerde doelstellingen.

3 Oordeel

De met de dualisering beoogde rol voor de gemeenteraad heeft in de WWB duidelijk reliëf gekregen en is onderdeel van de checks and balances van de wet. De invulling van de eigen rol door de gemeenteraad is daarmee van belang voor de werking van het systeem van de WWB. De onderzoeksvraag was of de gemeenteraad op zichtbare en samenhangende wijze zijn sturende rol op het terrein van de WWB invult, zoals deze tot uitdrukking komt in kaderstelling, controle en correctie en of er een verklaring kan worden gegeven voor tussen gemeenten aangetroffen verschillen. De inspectie geeft géén oordeel over de in het onderzoek betrokken afzonderlijke gemeenteraden, maar geeft een antwoord op de vraag of het systeem werkt zoals door de wetgever is beoogd.

In zijn oordeelsvorming houdt de inspectie er rekening mee dat de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad beïnvloed wordt door de stand van zaken ten aanzien van de dualisering van het gemeentebestuur in het algemeen. Uit verschillende onderzoeken (zie paragraaf 2.4) blijkt dat de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad in veel gemeenten nog in ontwikkeling is sinds de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur.⁷ Waar deze ontwikkeling nog niet is voltooid, zal dat zijn doorwerking hebben op specifieke beleidsterreinen als dat van de WWB en ook daar gevolgen hebben voor de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad.

Uit het onderzoek van IWI blijkt dat de gemeenteraad bij een ruime meerderheid actief betrokken is geweest in het (eenmalige) implementatieproces van de WWB en daarmee zichtbaar invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende rol. In de reguliere beleidscyclus loopt dit echter terug tot ongeveer de helft van de gemeenten. Dit is naar het oordeel van de inspectie een opmerkelijke constatering, nu de reguliere beleidscyclus bij uitstek de gelegenheid is om invulling te geven aan de kaderstellende rol. De inspectie is van oordeel dat juist in die reguliere beleidscyclus de invulling door de raad van zijn kaderstellende rol zichtbaar moet worden.

De inspectie vindt het verder opmerkelijk dat bij bijna eenderde van de gemeenten de raad niet al de in de WWB voorgeschreven verordeningen op tijd (dat wil zeggen vóór 1 januari 2005) heeft vastgesteld. Hieraan doet niet af dat in de loop van 2005 de meeste gemeenteraden de ontbrekende verordeningen alsnog hebben vastgesteld.

Bij de helft van de gemeenten is, zoals vermeld, de kaderstelling in de reguliere beleidscyclus niet zichtbaar. Hierdoor komt ook de controlerende rol niet uit de verf. In een samenhangende beleidscyclus baseert de raad zich in zijn controlerende rol op het beleid dat hij eerder in zijn kaderstellende rol heeft vastgesteld. Uit het onderzoek is gebleken dat bij veel gemeenten de raad geen zichtbare invulling geeft aan zijn controlerende rol (zowel wat betreft de rechtmatigheid als de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering) en dat bij de raad onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en invulling van de eigen controlerende rol en van het oordeel over de uitvoering van de WWB. Dit oordeel zou verder kunnen strekken dan alleen de rechtmatigheid van de uitvoering.

Wat de samenhang betreft geeft het grootste deel van de gemeenten nog weinig invulling aan de elementen, die bevorderlijk zijn voor de samenhang in het proces. Om de controlerende rol beter in te vullen is het een ontwikkelpunt om (in de fase van de kaderstelling) duidelijk aan te geven waarover en met welke frequentie en in welke vorm de raad door het college geïnformeerd wil worden over de uitvoering van de WWB. Daarbij zou dan ook aandacht moeten worden besteed aan de realisering van vooraf door de raad geformuleerde doelstellingen. Naarmate aan deze elementen meer aandacht wordt besteed, ontstaat meer samenhang in de beleidscyclus.

Uit het onderzoek ontstaat het beeld van de implementatie van de WWB, waarvoor bij een ruime meerderheid van de gemeenteraden aandacht bestond, gevolgd door een verminderde aandacht voor de kaderstelling in de reguliere beleidscyclus (ongeveer de helft van de gemeenteraden). Over de gehele linie is de controlerende rol nog weinig actief ingevuld en ontbreekt het veelal aan de voor samenhang benodigde elementen in het beleidsproces. De inspectie is

7

Zie recentelijk ook het vierde
Jaarbericht van de
Begeleidingscommissie
Vernieuwingsimpuls Dualisme en
Lokale Democratie.

van oordeel dat daarmee in de eerste twee jaren van de beleidscyclus van de WWB niet gesteld kan worden, dat het door de wetgever in de WWB neergelegde systeemkenmerk betreffende de rol van de gemeenteraad daadwerkelijk is ingevuld.

Het systeem werkt volgens de inspectie nog niet zoals dat door de wetgever is beoogd. De actieve invulling door de raad van de eigen rol behoort tot de in de wet neergelegde checks en balances. Waar die invulling achterwege blijft, kan dat potentieel een risico opleveren voor de doeltreffendheid van de uitvoering en daarmee ook voor de doeltreffendheid van de wet.

Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De inspectie legt al haar conceptrapportages voor een bestuurlijke reactie voor aan de betrokken uitvoeringsorganisaties en neemt de kern van deze reactie op in het rapport. Als het onderzoek over gemeenten gaat, vraagt de inspectie een bestuurlijke reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dat is ook gebeurd bij dit rapport. De VNG heeft afgezien van het geven van een bestuurlijke reactie op het conceptrapport.

Lijst van afkortingen

IWI	Inspectie Werk en Inkomen
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vodu	verslag over de uitvoering
WWB	Wet werk en bijstand

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2006

- R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
Jaarverslag 2005
- R06/11 Beoordeeld en bejegend
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en
Wia-gerechtigden nastreeft
- R06/10 Meesterschap, vakmanschap
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden 'springmeesters' en 'gasdeskundi-
gen tankschepen'
- R06/09 Eén fase, één keten
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een
goede kans op werk
- R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
- R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
- R06/06 Over druk
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het
werkveld drukapparatuur
- R06/05 Waar een wil is, is een BVG
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen
- R06/04 Controle in concurrentie
Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
- R06/03 Samen dienstverleners
Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
- R06/02 De controleschakel
Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handavingsketen
- R06/01 Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen
De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger

2005

- R05/24 UWV en Walvis
Vierde rapportage
- R05/23 Tussen oordeel en advies
Uitvoering van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' door UWV
- R05/22 De kortste weg naar werk
Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV
- R05/21 Gezocht: werklozen
Activiteiten van CWI, UWV en gemeenten om werklozen aan het werk te krijgen in
moeilijk vervulbare vacatures voor laag- en ongeschoolde arbeid
- R05/20 Vangnet of springplank?
De reïntegratie van zieke werknemers zonder dienstverband door UWV
- R05/19 Informatie: aantoonbaar betrouwbaar?
Een onderzoek naar de kwaliteit van de niet-financiële informatievoorziening in het
SUWI-domein
- R05/18 Opnieuw beoordeeld
- R05/17 Zicht op kansen?
Onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door
gemeenten
- R05/16 Werken aan samenwerking
Een onderzoek naar de invulling van de overlegverplichting van certificatie- en keu-
ringsinstellingen
- R05/15 De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden
- R05/14 Invloed van WW-gerechtigden op hun reïntegratietraject

- R05/13 Beëindiging van dienstbetrekkingen Wsw bij arbeidsongeschiktheid
 R05/12 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2004
 Toezicht op de Wet kinderopvang
 R05/11 Kiezen en delen
 De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten/Casestudies bij acht gemeenten
 R05/10 Vuurwerk meester
 Een onderzoek naar de certificering van vakbekwaamheid vuurwerk
 Jaarplan 2006
 Meerjarenplan 2006-2009
 R05/09 Pensioen bewaakt
 Een onderzoek naar het risicogericht toezicht van De Nederlandsche Bank op pensioenfondsen
 R05/08 Ontwikkeling van het handhavingsbeleid binnen UWV
 R05/07 UWV en Walvis
 Derde rapportage
 R05/06 Intake en beoordeling bij de bijstand
 R05/05 ICT als verbindende schakel
 Keteninformatisering in het stelsel van werk en inkomen
 R05/04 Afgesproken?
 Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB
 Jaarverslag 2004
 R05/03 Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg
 Een onderzoek naar gemeentelijk beleid en sturing op zorg voor kwaliteit van arbeid in de sociale werkvoorziening
 R05/02 Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk
 R05/01 De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
 Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
 www.iwiweb.nl
 Telefoon (070) 304 44 44
 Fax (070) 304 44 45

Prinses Beatrixlaan 82
 2595 AL Den Haag

Postbus 11563
 2502 AN Den Haag

