



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

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. Nota van bevindingen

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

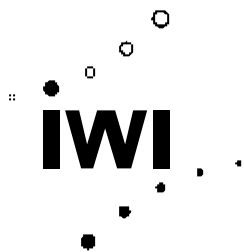
Samenvatting Deze studie onderzoekt in hoeverre de gemeenteraden op een zichtbare en samenhangende wijze invulling geven aan hun sturende rol op het terrein van de WWB, zoals deze tot uitdrukking komt in kaderstelling, controle en correctie. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/y2jze601>

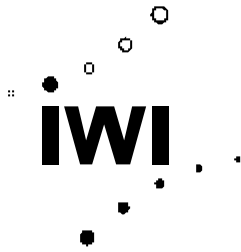
De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand

Nota van bevindingen



De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand

Nota van bevindingen



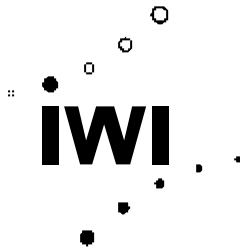
N06/12, mei 2006



Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Onderzoeksvraag	5
1.2	Wat zegt de wet over de rol van de gemeenteraad?	6
1.3	Onderzoeksopzet	9
2	Bevindingen	11
2.1	De kaderstellende rol	11
2.2	De controlerende en corrigerende rol	20
2.3	Samenhang	25
2.4	Waarom stuurt de ene gemeente actiever dan de andere?	28
3	Conclusies	31





1 Inleiding

1.1 Onderzoeksvraag

In de Wet werk en bijstand (WWB), die op 1 januari 2004 van kracht is geworden, is een belangrijke sturende rol weggelegd voor de gemeenteraad. Deze rol komt tot uitdrukking in de onderdelen kaderstelling, controle en correctie en moet worden gezien 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 invulling van de eigen rol door de gemeenteraad is van belang voor de werking van het systeem van de WWB en vormt als zodanig een randvoorwaarde 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.

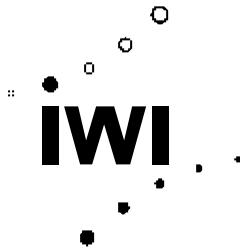
De inspectie richt zich als toezichthouder niet op afzonderlijke gemeenten, maar op de bijdrage die de uitvoering als geheel levert aan het bereiken van de doelen van de wet. De bevindingen van het onderzoek en de daaruit te trekken conclusies zullen dan ook op landelijk niveau leiden tot een oordeel over de vraag of het door de wetgever in de WWB neergelegde systeemkenmerk betreffende de rol van de gemeenteraad wordt ingevuld. Om tot het landelijk oordeel te kunnen komen is bij een representatieve steekproef van gemeenten informatie verzameld.

De onderzoeksvraag is of de gemeenteraad op zichtbare en samenhangende wijze invulling geeft aan zijn sturende rol op het terrein van de WWB, zoals deze tot uitdrukking komt in kaderstelling, controle en correctie en of er een verklaring kan worden gegeven voor tussen gemeenten aangetroffen verschillen.

Voor de begrippen kaderstelling en controle is aansluiting gezocht bij respectievelijk de Handreiking kaderstelling¹ en het rapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur². Kaderstelling kan dan worden omschreven als het normeren van het inhoudelijke, financiële en procedurele speelveld waarop het college 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. Kaderstelling vindt plaats via het verordeningrecht en het budgetrecht. Controle wil zeggen het stimuleren en kritisch volgen van het college van burgemeester en wethouders met resultaatbeoordeling en politieke aanspreekbaarheid. Indien daartoe aanleiding bestaat kan controle leiden tot correctie (bijsturing) van beleid en/of uitvoering.

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 onderzoeksvraag is gericht op het proces van besluitvorming en niet op de inhoud daarvan. De focus ligt daarbij op de zichtbare invulling door de raad van zijn sturende rol ten aanzien van de WWB. De raad komt in openbare vergaderingen formeel tot besluitvorming. De wijze waarop de raad het proces stuurt, is terug te vinden in de verslaglegging van de raads- en commissievergaderingen. Naast de openbare besluitvorming gebeurt er bij gemeenten echter ook veel via informele kanalen. Dit is in het kader van de voor het onderzoek gekozen (op openbare informatie gebaseerde) onderzoeksopzet niet 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.

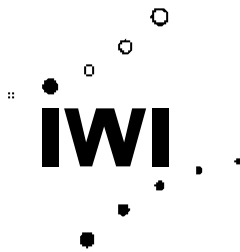
Voor de samenhang in de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn rol, is door de inspectie in het kader van het onderzoek gekeken naar een sluitende beleidscyclus van kaderstelling, uitvoering, controle en bijsturing. De raad baseert zich in zijn controlerende rol op het beleid dat hij eerder in zijn kaderstellende rol heeft vastgesteld. Het formuleren van concrete en meetbare doelstellingen bevordert de controle op de uitvoering en daarmee de samenhang in het proces. In de Handreiking kaderstelling (zie voetnoot 1) wordt aanbevolen om kaderstellende uitspraken zoveel mogelijk SMART³ te formuleren.

1.2 Wat zegt de wet over de rol van de gemeenteraad?

Deze nota van bevindingen bevat de bevindingen en conclusies van het onderzoek en vormt daarmee de basis voor het door de inspectie uit te brengen rapport. Om in deze nota van bevindingen tot conclusies en in het later uit te brengen rapport tot een oordeel te kunnen komen over de vraag of het door de wetgever in de WWB neergelegde systeemkenmerk betreffende de rol van de gemeenteraad wordt ingevuld, dienen de onderzoeksbevindingen afgezet te worden tegen een beoordelingskader. Het beoordelingskader wordt in deze paragraaf uiteengezet. Het kader is besproken met een tiental gemeenten, waarmee tijdens het onderzoek verdiepende interviews zijn gehouden. Daarbij hebben deze gemeenten geen opmerkingen gemaakt die aanpassing van het beoordelingskader noodzakelijk maakten.

Uitgangspunt zijn de wettelijke bepalingen over kaderstelling en controle in de WWB zelf. De kaderstellende rol van de gemeenteraad komt tot uitdrukking in de artikelen 8, 8a en 47 van de WWB, op grond waarvan de raad een aantal verordeningen dient vast te stellen. Op grond van de invoeringswetgeving diende dit te gebeuren voor 1 januari 2005. In de toelichting op artikel 8 WWB wordt erop gewezen, dat de raad in de WWB een duidelijke verantwoordelijkheid heeft, die voortvloeit uit de grotere beleidsruimte die gemeenten krijgen in de nieuwe wet. Daarnaast zijn gemeenten volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de WWB. Dit brengt, blijkens de toelichting op artikel 8, met zich mee dat de raad, mede

³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.



met het oog op de rechtszekerheid van de cliënt, het eigen gemeentelijk beleid (althans voorzover betrekking hebbende op de artikelen 8, 8a en 47 WWB) in verordeningen dient vast te leggen.

De controlerende rol van de raad komt naar voren in artikel 77 van de WWB. Op grond van deze bepaling dient het college in het verslag over de uitvoering (vodu) verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de uitvoering. Het verslag wordt door het college ingediend bij de minister en dient te zijn voorzien van een oordeel van de raad over de uitvoering van de wet. Het oordeel van de raad moet blijkens de Regeling WWB⁴ worden gezien in het licht van de dualisering van het lokaal bestuur en is in het verlengde van de single auditgedachte een verdere formele invulling van de eerstelijnscontrolefunctie, die door de gemeenteraad dient te worden uitgevoerd. De controlerende rol van de raad kan tot bijsturing van uitvoering en/of beleid leiden.

In het onderzoek is ook gekeken naar de doorvertaling van het WWB-beleid naar de begrotingscyclus. De programmabegroting wordt op grond van de Gemeentewet door de raad vastgesteld en is bedoeld om de raad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol. In het jaarverslag wordt door het college verantwoording afgelegd over de programma's.⁵

Vanuit de regelgeving is sprake van een samenspel tussen college en raad. Zo is het op grond van artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, de taak van het college om de besluitvorming door de raad voor te bereiden en uit te voeren. Aan de raad is in de Gemeentewet een aantal bevoegdheden en instrumenten toegekend die door hem gebruikt kunnen worden in het besluitvormingsproces. Naast het al genoemde verordening- en budgetrecht gaat het hier om zaken als het recht van initiatief en amendement, het recht tot het indienen van moties, het vragenrecht, het interpellatierecht en het enquêterecht. Daarnaast is er de actieve informatieplicht voor het college en kan de raad het vertrouwen in een wethouder opzeggen en in voorkomende gevallen besluiten tot ontslag.

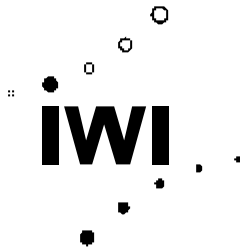
Zoals blijkt uit het kabinetsstandpunt inzake het advies van de commissie Elzinga, wordt van de raad een actieve betrokkenheid verwacht. Het gaat er dan om dat de raad kaders stelt waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen. Om dat te doen moet de raad zich actief opstellen in alle 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.⁶

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.

⁴ Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 16 oktober 2003, nr. W&B/WWB/2003/78560, Directie Werk en Bijstand, houdende nadere regels terzake van enkele in de Wet werk en bijstand en het Besluit WWB geregelde onderwerpen (Regeling WWB).

⁵ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Besluit van 17 januari 2003).

⁶ Kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie, Kamerstukken II, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42, p. 8 en 9.



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. Verder is de inspectie er vanuit gegaan, dat een raad wel actief invulling geeft aan de kaderstellende rol wanneer er sprake is van inbreng van de raad bij de totstandkoming van de kaders van beleid (zoals dit beleid is vastgelegd in diverse beleidsstukken, bijvoorbeeld in verordeningen, de programmabegroting of een eventueel beleidsplan).

In de concretisering door de inspectie van de van de raad verwachte actieve betrokkenheid wordt door de raad actief invulling gegeven aan de controlerende rol, wanneer raadsleden aspecten van de uitvoering van de WWB aan de orde hebben gesteld bij de bespreking van documenten, waarin door het college verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid (bijvoorbeeld in een jaarverslag of een beleidsverslag) of wanneer de raad zelf initiatieven ontplooit op het terrein van de controle op de uitvoering van de WWB door het college (bijvoorbeeld door het stellen van vragen of het indienen van moties). In het verlengde van de controlerende rol geeft de raad actief invulling aan de corrigerende rol als hij het college opdracht geeft het beleid of de uitvoering van dit beleid aan te passen, indien daartoe aanleiding is.

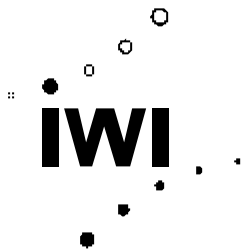
De rol van de gemeenteraad in het kader van de WWB moet, zoals eerder vermeld, mede worden gezien in het licht van de Wet dualisering gemeentebestuur. In de WWB is de met de dualisering beoogde rol van de gemeenteraad duidelijk terug te vinden. Hierbij past de kanttekening (zoals geconstateerd in het rapport van 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'. Raadsleden dienen zichzelf actief de cultuur van de dualisering eigen te maken, zo wordt in het rapport opgemerkt.

De zo-even bedoelde evaluatie is overigens kort na de invoering van de dualisering uitgevoerd, namelijk in 2004. Door de stuurgroep wordt dan ook vastgesteld dat op dat moment van een uitgekristalliseerde uitvoeringspraktijk nog geen sprake was. En in het in juni 2005 door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer aangeboden rapport van Regioplan⁷ wordt opgemerkt, 'dat in veel gemeenten de raad nog zoekende is naar zijn nieuwe taak'.

Door het kabinet wordt in reactie op het rapport van de eerder genoemde stuurgroep geconstateerd, dat gemeenteraadsleden meer invulling zijn gaan geven aan hun volksvertegenwoordigende rol en zich onafhankelijker en zelfbewuster opstellen tegenover het college van B&W.⁸ Middenin dit ontwikkelingsproces werd de WWB ingevoerd met de daarin binnen de kaders van de dualisering neergelegde specifieke rol voor de gemeenteraad.

⁷ 'Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken', juni 2005.

⁸ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 25 februari 2005 inzake kabinetsstandpunt evaluatie dualisering gemeentebestuur.



1.3 Onderzoeksopzet

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de inspectie gekozen voor een documentenstudie bij een steekproef van zeventig gemeenten, aangevuld met een serie verdiepende interviews bij tien van de zeventig 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. Het onderzoek is gestart vanaf het moment (in 2003 of 2004) waarop de gemeenteraad voor het eerst bij de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid inzake de WWB was betrokken. De gegevensverzameling liep door tot en met het moment waarop de raad zijn oordeel gaf over de uitvoering 2004 van de WWB, echter vanwege de afsluiting van het onderzoek uiterlijk tot en met november 2005.

Steekproef

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.

Elf van de zeventig gemeenten hebben bevoegdheden overgedragen aan een ander orgaan. Acht van deze elf gemeenten hebben uitsluitend hun uitvoerende bevoegdheid ten aanzien van de WWB overgedragen. Drie gemeenten hebben in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (ook) de beleidsbepalende en verordenende bevoegdheid ten aanzien van de WWB overgedragen. Bij één van deze laatste gemeenten heeft de raad zich desondanks meerdere malen met de WWB beziggehouden, waardoor deze gemeente alsnog in het onderzoek is meegenomen. De overige twee gemeenten die (ook) hun beleidsbepalende en verordenende bevoegdheid hebben overgedragen, zijn niet in het onderzoek meegenomen, waardoor de resultaten in deze nota van bevindingen uiteindelijk zijn gebaseerd op 68 gemeenten.

Documentenstudie

In de documentenstudie zijn documenten en notulen van raads- en commissievergaderingen geanalyseerd en de resultaten daarvan ingevoerd in een gestructureerde vragenlijst. Om de toezichtbelasting te beperken, heeft de inspectie zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie zoals die op de websites van de in het onderzoek betrokken gemeenten is te vinden. Uitsluitend indien de benodigde stukken niet op de websites waren te vinden, is daar (via de raadsgriffier) alsnog uitvraag naar gedaan. De door de inspectie ingevulde vragenlijst resulteerde per gemeenteraad in een beeld, toegespitst op de vraag of de raad al dan niet actief invulling geeft aan de kaderstellende, controlerende en corrigerende rol.

Verdiepende interviews

Vervolgens is het beeld van de desbetreffende gemeenteraad met een tiental gemeenteraden besproken in een verdiepend interview. Deze tien gemeenten zijn zodanig geselecteerd uit de oorspronkelijke steekproef, dat de diversiteit van de oorspronkelijke steekproef (en dus van de doelpopulatie) goed wordt gereflecteerd.



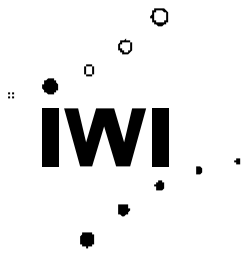
In de interviews werd in de regel gesproken met de raadsgriffier en twee bij de WWB betrokken raadsleden. Bij de interviews was de invalshoek of het door de inspectie van de gemeenteraad gevormde beeld werd herkend en tevens of er een verklaring kon worden gevonden voor de vraag waarom de ene gemeenteraad zijn rol onder de WWB actiever invult dan de andere. De teruggelegde gemeentebeelden bleken door de geïnterviewde raadsleden en griffiers te worden herkend. 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.

Uit de interviews bleek overigens dat er bij gemeenten ook veel gebeurt via informele kanalen. Dit is in het kader van de voor dit onderzoek gekozen (op openbare informatie gebaseerde) onderzoeksopzet niet 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.

Het onderzoek is gericht op de gemeenteraad

Tenslotte wordt hier opgemerkt dat de inspectie zich in dit onderzoek specifiek gericht heeft op de gemeenteraad. In de interviews werd gesproken met raadsleden en raadsgriffiers. Anders dan in andere onderzoeken, bijvoorbeeld de WWB-monitor van Divosa⁹, zijn in de interviews geen andere respondenten naar hun mening gevraagd over de invulling door de raad van zijn rol.

⁹ 'WWB monitor. Een jaar Wet werk en Bijstand', Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van Divosa (mei 2005).



2 Bevindingen

De onderzoeksvraag is of de gemeenteraad op zichtbare wijze invulling geeft aan zijn sturende rol op het terrein van de WWB. De sturende rol kan worden onderscheiden in drie specifieke rollen: kaderstelling, controle en correctie. De rollen hangen nauw samen en dienen in samenhang met elkaar te worden uitgeoefend om tot een sluitende beleidscyclus te komen.

In deze paragraaf worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd, waarbij eerst op de onderscheiden rollen wordt ingegaan. Controle en correctie worden tezamen behandeld omdat deze in elkaars verlengde liggen. Vervolgens wordt ingegaan op de gewenste samenhang tussen de verschillende rollen. Tenslotte zijn met vertegenwoordigers van tien gemeenteraden verdiepende interviews gehouden. De resultaten hiervan worden apart belicht in paragraaf 2.4, maar zijn voorzover relevant ook reeds in de volgende paragrafen meegenomen.

2.1 De kaderstellende rol

Onder de WWB dient de raad het eigen gemeentelijk beleid in een aantal verordeningen vast te leggen. Het betreft de reïntegratieverordening, afstemmingsverordening, toeslagenverordening, handhavingsverordening en verordening cliëntenparticipatie. Op grond van de invoeringswetgeving diende de vaststelling van de verordeningen door de raad te gebeuren vóór 1 januari 2005.

Gemeenteraden hebben op verschillende manieren toegewerkt naar de vaststelling van de verordeningen. Bij een deel van de gemeenten is eerst een kadernotitie door de raad vastgesteld, die diende als uitgangspunt voor de opstelling van de verordeningen. Maar de raad kan ook op andere wijze in het voortraject van de verordeningen zijn betrokken.

De verordeningen gaan vaak vergezeld van specifiek daarbij behorende beleidsplannen, zoals een beleidsplan reïntegratie. Een deel van de gemeenten werkt (ook) nog met integrale jaarlijkse beleidsplannen, zoals die voorheen onder de Algemene bijstandswet ieder jaar verplicht dienden te worden vastgesteld. Tenslotte wordt het WWB-beleid vertaald naar de begroting en de voorbereiding daarop in de vorm van de voorjaarsnota.

Hierbeneden wordt ingegaan op de kadernotitie, de (tijdige) vaststelling van de verordeningen, de voorjaarsnota's, de programmabegroting en de beleidsplannen. Daarbij wordt steeds gekeken naar de actieve betrokkenheid van de raad c.q. raadscommissie bij de besluitvorming, inclusief het gebruik dat de raad maakt van de aan hem toebedeelde instrumenten zoals moties en amendementen. Tenslotte wordt ingegaan op de relatie tussen gemeentegrootte en invulling van de eigen rol door de gemeenteraad.

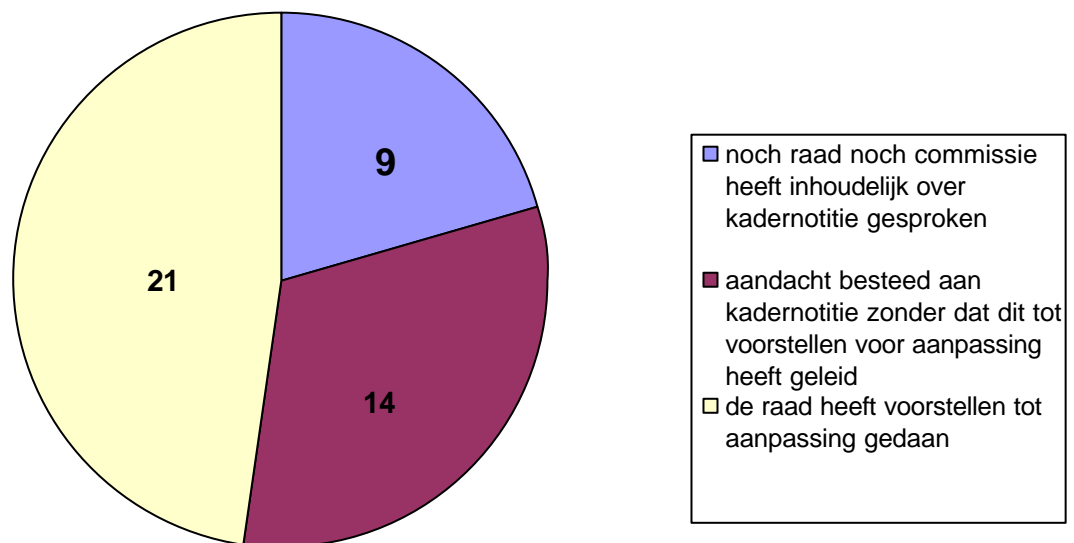
Kadernotitie WWB

Met een kadernotitie wordt in het onderzoek een notitie bedoeld, waarin door de raad de kaders zijn neergelegd voor het te ontwikkelen beleid op het terrein van de WWB. Het gaat om een (overigens niet in de wet- of regelgeving als zodanig voorgeschreven) notitie die in een vroeg stadium tot stand is gekomen naar aanleiding van de nieuwe wet. Het is een invulling die bij een deel van de gemeenten door de raad zelf is gegeven aan zijn kaderstellende rol.

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

Figuur 1 laat zien hoe de kadernotitie door de raad werd afgehandeld in de 44 gemeenten waar de kadernotitie door de raad zelf werd vastgesteld:

Figuur 1 - Behandeling kadernotitie WWB in raad



Uit figuur 1 kan over de 44 gemeenten met een door de raad vastgestelde kadernotitie worden afgeleid, dat de kadernotitie in negen van deze gemeenten door de raad als hamerstuk is vastgesteld (dus zonder inhoudelijke bespreking in raad of commissie).

In veertien gemeenten werd de kadernotitie weliswaar besproken door de raad, maar werden geen voorstellen tot aanpassing gedaan. In 21 gemeenten werd de notitie door de raad besproken en werden er ook voorstellen tot aanpassing gedaan (meestal in de vorm van een amendement).

In totaal heeft de door de raad vastgestelde kadernotitie dus bij 35 gemeenten geleid tot discussie in de raad en eventueel voorstellen tot aanpassing van de notitie. Op het totaal van de 68 gemeenten gaat het dan om 51 procent van de gemeenten.

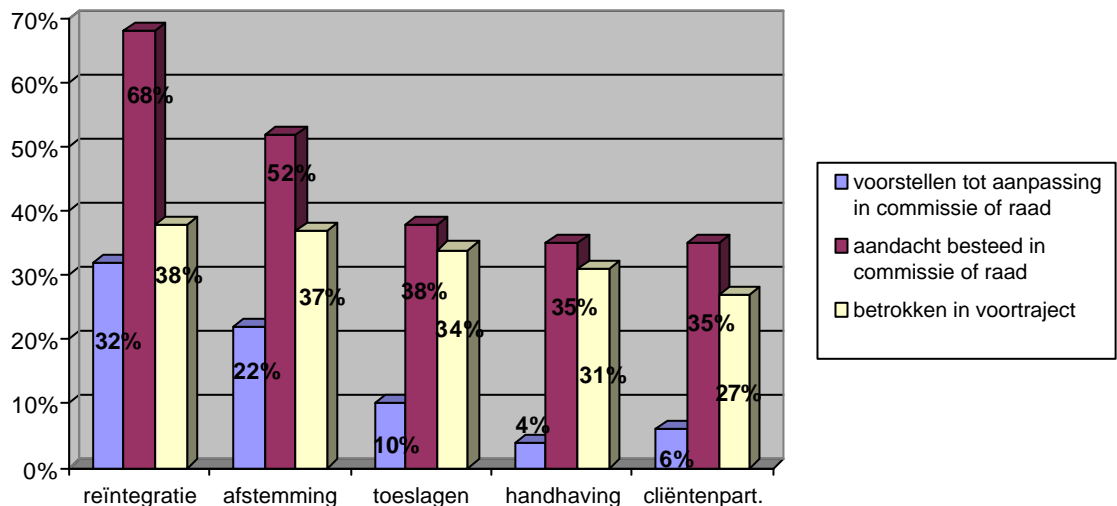
De WWB-verordeningen

Als er sprake is van een kadernotitie, diende deze over het algemeen als uitgangspunt voor de ontwikkeling van de verordeningen. Maar een kadernotitie is niet de enige manier waarop de raad betrokken kan zijn in het voortraject van de verordeningen.

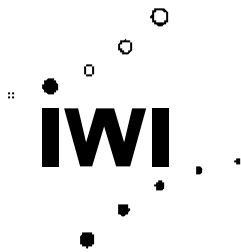
Ook door bijvoorbeeld de concept-verordeningen eerst in de raadscommissie voor te bespreken alvorens deze, na eventuele aanpassingen naar aanleiding van de bespreking, voor definitieve besluitvorming voor te leggen aan commissie respectievelijk raad, kan de raad in het voortraject zijn betrokken. Uit figuur 2 blijkt dat de raad het vaakst in het voortraject betrokken was bij de reïntegratieverordening en de afstemmingsverordening (38 resp. 37 procent).

Nadat de verordeningen door het college, al dan niet met betrokkenheid van de raad in het voortraject, in concept zijn opgesteld, worden deze geagendeerd voor finale bespreking en vaststelling door de raad. Figuur 2 laat zien dat de reïntegratie- en afstemmingsverordening het vaakst tot inhoudelijke discussie in de raad leiden (68 resp. 52 procent), de andere verordeningen minder vaak. Ten aanzien van de reïntegratie- en afstemmingsverordening hebben gemeenteraden ook relatief vaak (32 resp. 22 procent) gebruik gemaakt van voorstellen (voornamelijk in de vorm van amendementen) om tot aanpassing te komen. Bij de andere verordeningen is veel minder sprake van het gebruik van deze instrumenten.

Figuur 2 - Mate van betrokkenheid van de raad bij het vaststellen verordeningen



Tenslotte komt het tot vaststelling van de verordeningen. Relevant is dat de verordeningen op grond van de invoeringswetgeving WWB vóór 1 januari 2005 door de raad dienden te worden vastgesteld. In het onderzoek is vastgesteld dat 47 van de 68 gemeenteraden (69 procent) alle verordeningen op tijd hebben vastgesteld. Dit impliceert dat 21 gemeenteraden (31 procent) niet alle verordeningen op tijd hebben vastgesteld. De niet-tijdige vaststelling heeft zes maal betrekking op de handhavingsverordening en zestien maal op de verordening cliëntenparticipa-



tie (het totaal komt uit op 22 omdat één gemeente beide verordeningen niet op tijd bleek te hebben vastgesteld). De andere drie verordeningen zijn wel door alle onderzochte gemeenteraden op tijd vastgesteld.

Bij de afsluiting van het onderzoek eind 2005 is door de inspectie nagegaan of inmiddels wel bij alle in het onderzoek betrokken gemeenten de verordeningen door de raad waren vastgesteld. Daarbij werd geconstateerd dat op dat moment bij vijftien van de bovenbedoelde 21 gemeenten ook de per 1 januari 2005 nog ontbrekende verordeningen door de raad waren vastgesteld.

Er resteerden eind 2005 dus zes gemeenten waar nog niet alle verordeningen waren vastgesteld.

Bij één van deze zes gemeenten lag de ontbrekende verordening eind 2005 klaar om door de raad te worden vastgesteld. Bij een andere gemeente is vaststelling van de ontbrekende verordening achterwege gebleven vanwege een herindeling per 1 januari 2006. Bij de vier overige gemeenten blijkt de oude verordening cliëntenparticipatie (van vóór de invoering van de WWB) nog van kracht te zijn, om welke reden geen nieuwe verordening is vastgesteld door de raad.

De WWB en de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus

De vaststelling van de WWB-verordeningen stond in het teken van de (eenmalige) implementatie van de nieuwe wet. In de verordeningen is het gemeentelijk beleid inzake de WWB door de raad vastgelegd. Dit beleid wordt vervolgens doorvertaald naar de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus. In de voorjaarsnota, de programmabegroting en een eventueel jaarlijks (integraal) beleidsplan WWB kan de raad prioriteiten stellen en aangeven op welke wijze het beleid geconcretiseerd dient te worden. Hierin kunnen ook concrete doelstellingen worden opgenomen, die door de uitvoering bereikt dienen te worden.

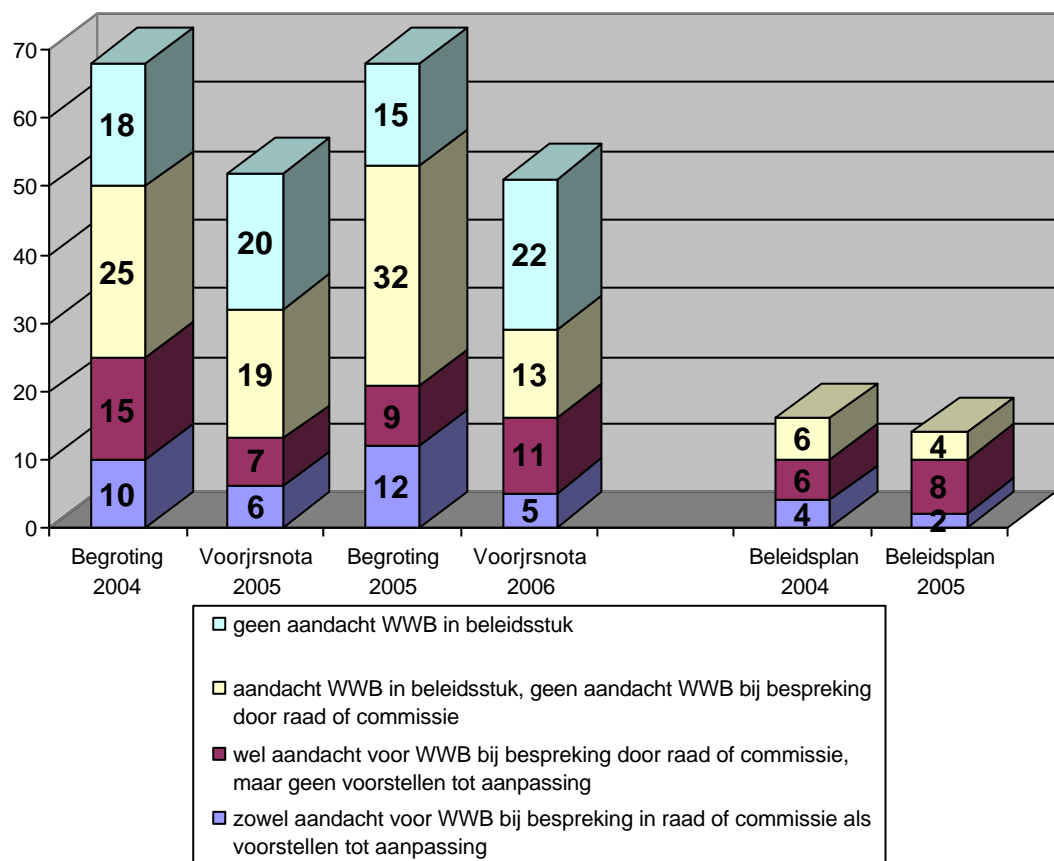
Onder voorjaarsnota wordt in dit onderzoek een nota verstaan, waarin door de raad de uitgangspunten worden vastgelegd voor de begroting voor het komende jaar. In de praktijk worden ook wel andere benamingen aangetroffen, zoals bijvoorbeeld een kadernota. Uit figuur 3 blijkt dat niet alle gemeenten werken met een voorjaarsnota. Een voorjaarsnota wordt in de wet overigens niet genoemd c.q. voorgeschreven.

De inspectie heeft onderzocht in hoeverre de raad zijn kaderstellende rol in de reguliere beleidscyclus van voorjaarsnota, programmabegroting en een eventueel integraal beleidsplan WWB voor de jaren 2004 en 2005 actief heeft vormgegeven. Voor de voorjaarsnota en de programmabegroting is in kaart gebracht in hoeverre er in deze stukken aandacht is voor de WWB. Vervolgens is onderzocht of er bij de behandeling in commissie en/of raad aandacht voor de WWB is geweest en of er met betrekking tot de WWB voorstellen tot aanpassing door de raad werden gedaan. Eenzelfde aanpak is gevolgd ten aanzien van de integrale beleidsplannen WWB.

Aangezien het WWB-beleid in 2003 nog in ontwikkeling was, kon in de programmabegroting 2004 minder specifiek op de WWB worden ingegaan dan in latere jaren. Bekend is dat ge-

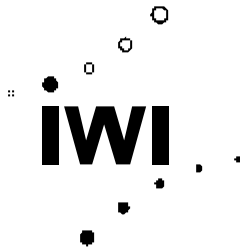
meenten vaak het bestaande (Abw-) beleid hebben gecontinueerd in 2004 en pas in de loop van dat jaar het nieuwe beleid voor de WWB hebben ontwikkeld en vastgesteld.¹⁰ Om deze reden is de voorjaarsnota 2004 niet meegenomen in het onderzoek. In de voorjaarsnota 2004 werden immers de kaders gesteld voor de begroting 2004, maar op het moment van vaststellen daarvan (veelal rond mei/juni 2003) was concreet over de WWB nog maar weinig bekend bij gemeenten. In de beleidscyclus zal de WWB derhalve op zijn vroegst aandacht hebben gekregen bij de behandeling van de begroting 2004 door de raad in het tweede gedeelte van 2003.

Figuur 3 – Aandacht voor WWB bij bespreking voorjaarsnota's, programmabegrotingen en beleidsplannen



Zo'n 75 procent van de gemeenten werkt met een voorjaarsnota: 52 gemeenten hebben een voorjaarsnota 2005 en 51 gemeenten een voorjaarsnota 2006. Dit betreft overigens niet steeds dezelfde gemeenten. Over beide jaren bezien wordt in ongeveer 40 procent van de aanwezige voorjaarsnota's geen aandacht besteed aan de WWB en bij ongeveer 60 procent wel. Indien in

¹⁰ 'Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken', rapport van Regioplan (juni 2005), blz. 63.



de voorjaarsnota wel aandacht wordt besteed aan de WWB, leidt dit bij de bespreking niet altijd tot aandacht van de raad voor de WWB. Over beide jaren bezien besteedt de raad op deze wijze bij zo'n 28 procent van de gemeenten met een voorjaarsnota aandacht aan de WWB.

De verplichte programmabegroting is door alle gemeenteraden vastgesteld. Over beide jaren bezien wordt in 24 procent van de programmabegrotingen geen aandacht besteed aan de WWB en bij 76 procent wel. Indien in de begroting wel aandacht wordt besteed aan de WWB, leidt dit bij de bespreking niet altijd tot aandacht van de raad voor de WWB. Over beide jaren bezien wordt bij zo'n 34 procent van de gemeenteraden tijdens de bespreking van de programmabegroting aandacht besteed aan de WWB.

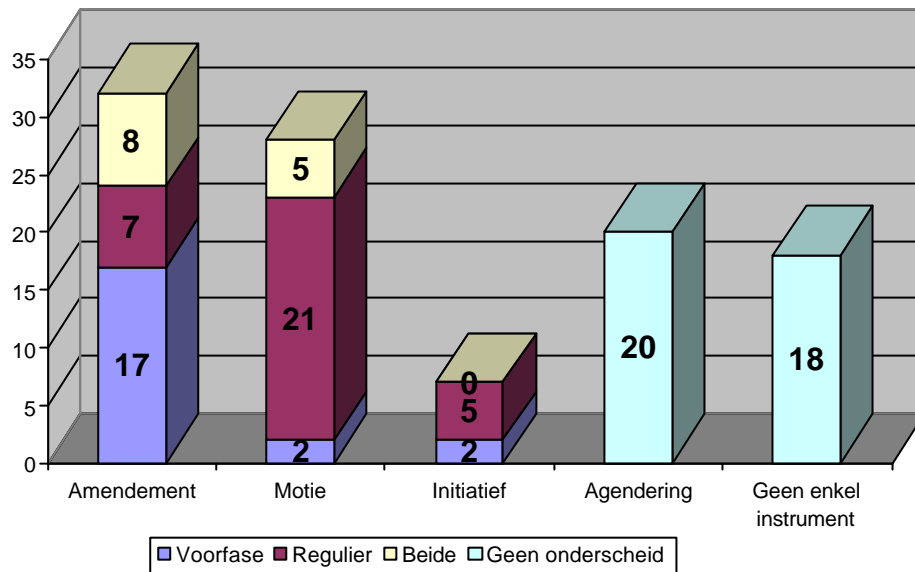
Ongeveer 22 procent van de gemeenten werkt met een (integraal) WWB-beleidsplan: zestien gemeenten hebben een WWB-beleidsplan 2004 en veertien gemeenten een WWB-beleidsplan 2005. Dit betreft overigens niet steeds dezelfde gemeenten. Wanneer er een integraal beleidsplan aanwezig is, leidt dit veel meer dan bij de WWB-aspecten in voorjaarsnota en programmabegroting tot discussie in de raad. Van de zestien gemeenten met een beleidsplan 2004 betreft dit tien gemeenten en van de veertien gemeenten met een beleidsplan 2005 ook tien gemeenten. Over beide jaren bezien besteedt de raad op deze wijze bij zo'n 67 procent van de gemeenten met een WWB-beleidsplan aandacht aan het plan.

De voorjaarsnota, programmabegroting en beleidsplannen zijn instrumenten waarin de raad zijn kaderstellende rol in de reguliere beleidscyclus kan vormgeven. Wanneer de hierboven gepresenteerde bevindingen betreffende voorjaarsnota, programmabegroting en beleidsplannen met elkaar worden gecombineerd, wordt een beeld verkregen van het aantal gemeenten waar de raad in het kader van zijn kaderstellende rol op enig moment in de reguliere beleidscyclus aandacht heeft gehad voor de WWB. In 2004 ging het om 38 gemeenteraden (56 procent op het totaal van 68 onderzochte gemeenteraden) en in 2005 om 33 gemeenteraden (49 procent).

Instrumenten kaderstelling

Aan de raad is een aantal bevoegdheden en instrumenten toegekend om hem te ondersteunen in de kaderstellende rol. Naast het verordenings- en budgetrecht gaat het hier onder andere om amendementen, moties, het recht van initiatief en om onderwerpen op de agenda te plaatsen. Het gebruik van deze instrumenten vormt een indicatie voor de invulling door de raad van zijn kaderstellende rol. Indien een raad een bepaald instrument niet gebruikt, wil dit omgekeerd echter niet zeggen dat deze raad niet actief is in de invulling van zijn kaderstellende rol.

Figuur 4 - Gebruik van instrumenten door de gemeenteraad bij invullen kaderstellende rol



In figuur 4 is afgebeeld in welke mate gemeenteraden gebruik maken van de verschillende instrumenten bij de WWB-kaderstelling. Ten aanzien van amendementen, moties en initiatiefvoorstellen (zie de eerste drie staven) is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de inzet van deze instrumenten in de voorfase en in de reguliere beleidscyclus. Met voorfase wordt bedoeld op het implementatietraject van de WWB (inclusief een eventuele kadernotitie) tot en met de vaststelling van de verordeningen. Binnen de reguliere beleidscyclus vallen de voorjaarsnota, de programmabegroting en de eventueel aanwezige WWB-beleidsplannen.

Uit figuur 4 blijkt dat amendementen het meest worden gebruikt, vooral in het voortraject. In de reguliere beleidscyclus wordt vaker gebruik gemaakt van moties. Initiatiefvoorstellen komen zowel in het voortraject als in de reguliere beleidscyclus weinig voor.

Het agenderen door de raad van een WWB-gerelateerd onderwerp is in de onderzochte periode in twintig van de 68 gemeenten (29 procent) voorgekomen.

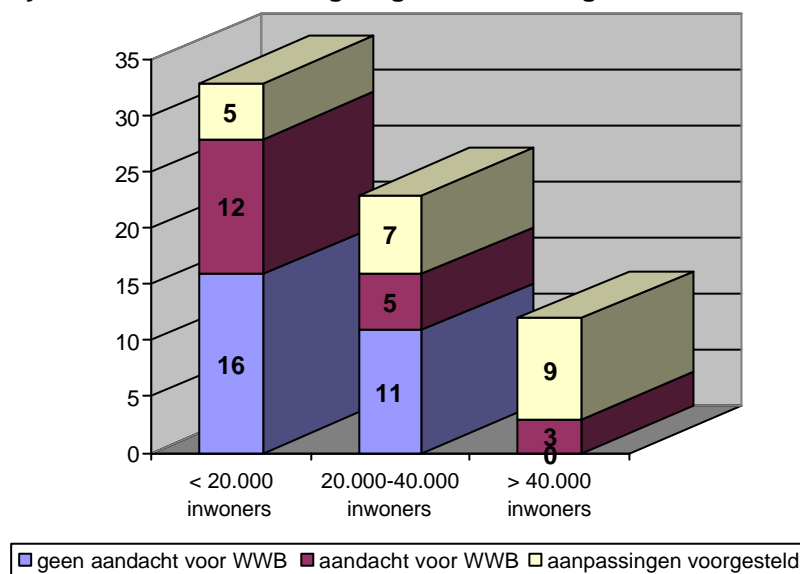
In achttien van de 68 gemeenten (26 procent) heeft de raad geen enkel instrument gebruikt in verband met WWB-gerelateerde onderwerpen. Voor de andere vijftig gemeenten geldt dat de raad één of meerdere keren in de onderzochte periode gebruik heeft gemaakt van één of meerdere instrumenten in verband met een WWB-gerelateerd onderwerp.

De relatie tussen gemeentegrootte en invulling van de eigen rol door de gemeenteraad

Uit analyse van het onderzoeksmateriaal is gebleken dat er in de reguliere beleidscyclus een significante relatie bestaat tussen de gemeentegrootte en de invulling van de kaderstellende rol

door de raad. Figuur 5 laat zien dat gemeenteraden uit gemeenten met meer dan 40.000 inwoners in de reguliere beleidscyclus meer aandacht hebben voor de WWB en ook vaker voorstellen tot aanpassing te doen. Een dergelijke significante relatie is niet gevonden voor de activiteiten van de raad in het implementatietraject van de WWB, dus bij het vaststellen van een eventuele kadernotitie en het vaststellen van de verordeningen.

Figuur 5 - Mate van aandacht voor WWB in reguliere beleidscyclus m.b.t. kaderstelling en grootte van de gemeente



De gemeentegrootte komt ook tot uitdrukking in andere kenmerken zoals het aantal raadsleden per gemeente en het aantal bijstandsgerechtigden per gemeente. Ook voor deze kenmerken is de hierboven bedoelde significante relatie vastgesteld: in gemeenten met relatief veel raadsleden respectievelijk relatief veel cliënten heeft de raad in de reguliere beleidscyclus vaker aandacht voor de WWB. Dit ligt in lijn met de geluiden die tijdens de interviews met raadsleden en griffiers uit kleinere gemeenten werden gehoord. Daarbij werd een gebrek aan tijd, kennis en deskundigheid met betrekking tot de WWB naar voren gebracht als knelpunten voor het invullen van de eigen rol bij gemeenteraden met een klein aantal raadsleden. Er werd gewezen op de omvang en complexiteit van de wet en de deskundigheid aan de andere kant van de tafel bij wethouder en ambtenaren. Ook een klein uitkeringsbestand kan leiden tot minder prioriteit voor de WWB bij de raad. Een enkele keer werd ook gehoord dat de WWB vooral als landelijke regelgeving wordt ervaren, waarop lokaal (door kleinere gemeenten) weinig gestuurd kan worden.

Conclusies kaderstelling

Om tot conclusies te komen over de invulling door de raad van de aan hem binnen het systeem van de WWB toebedeelde kaderstellende rol, zijn in deze paragraaf de onderzoeksbevindingen afgezet tegen het beoordelingskader zoals dat in paragraaf 1.2 is uiteengezet.

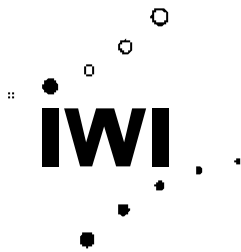
Daarbij is allereerst van belang dat de raad het eigen gemeentelijk beleid vóór 1 januari 2005 in de vijf in de WWB voorgeschreven verordeningen diende vast te leggen. In het onderzoek is vastgesteld dat de reïntegratieverordening, de afstemmingsverordening en de toeslagenverordening door alle gemeenteraden op tijd werden vastgesteld. De verordening cliëntenparticipatie en/of (in mindere mate) de handhavingsverordening werd daarentegen door 31 procent van de gemeenteraden niet op tijd vastgesteld. Hiermee hebben deze gemeenteraden niet voldaan aan de wettelijke verplichting tot het tijdig vaststellen van de verordeningen. Bij vijftien van de betreffende 21 gemeenten heeft de raad de ontbrekende verordeningen in 2005 overigens alsnog vastgesteld.

Vervolgens is gekeken naar de actieve betrokkenheid zoals die van de gemeenteraad wordt verwacht in alle fasen van het besluitvormingsproces, dus ook bij de kaderstelling. Hiertoe is allereerst gekeken naar het implementatietraject van de WWB tot en met het moment van vaststellen van de verordeningen. Daarbij is vastgesteld dat bij 44 van de in het onderzoek betrokken 68 gemeenten (65 procent) de raad ter voorbereiding op de verordeningen een kadernotitie heeft vastgesteld. Bij 35 van de 44 gemeenten heeft de kadernotitie bij de behandeling in de raad geleid tot discussie en eventueel voorstellen tot aanpassing van de notitie. Op het totaal van de 68 gemeenten gaat het dan om 51 procent van de gemeenten, waar inhoudelijk is ingegaan op de kadernotitie.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat de reïntegratieverordening in 68 procent van de gemeenteraden tot discussie heeft geleid en de afstemmingsverordening in 52 procent. In de reïntegratieverordening is, samen met de afstemmingsverordening, de kern van het gemeentelijk beleid inzake de WWB neergelegd.¹¹ Ook de andere drie verordeningen hebben tot discussie in de raad geleid, zij het in lagere percentages. Dit betekent dat de raad bij een ruime meerderheid van de gemeenten actief betrokken is geweest bij de vaststelling van het gemeentelijk beleid, zoals neergelegd in de verordeningen.

Op grond van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat een ruime meerderheid van de gemeenteraden in het implementatietraject van de WWB zichtbaar invulling heeft gegeven aan de aan hem binnen het systeem van de WWB toebedeelde kaderstellende rol. Hierbij zijn geen significante verschillen aangetroffen tussen grotere en kleinere gemeenten.

¹¹ Zie toelichting op artikel 8 WWB: "De gemeenteraad heeft in de nieuwe wet een duidelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de grotere beleidsruimte die gemeenten krijgen in deze wet, zowel wat betreft de invulling van het reïntegratiebeleid als wat betreft de invulling van de rechten en plichten van de cliënt (afstemmingsartikel)." Zie ook de Evaluatie WWB 2004-2007: 'WWB Verordeningen Geordend', waarin wordt vastgesteld dat de verruiming van de gemeentelijke beleidsvrijheid (ten opzichte van de Abw) vooral zit in de reïntegratie- en afstemmingsverordening. Deze beide verordeningen geven de grootste variatie tussen gemeenten te zien wat betreft de invulling van de beleidsvrijheid.



Naast het implementatietraject van de WWB is ook gekeken naar de kaderstelling door de raad in de reguliere beleidscyclus ten aanzien van de WWB. De beleidscyclus komt tot uitdrukking in voorjaarsnota, programmabegroting en eventueel de beleidsplannen.

Uit het beeld dat werd verkregen uit de gecombineerde bevindingen betreffende voorjaarsnota, programmabegroting en beleidsplannen kan worden geconcludeerd, dat door ongeveer de helft van de gemeenteraden in de kaderstellende rol op enig moment in de beleidscyclus aandacht is besteed aan de WWB. Hierbij moet vermeld worden dat het implementatietraject van de WWB een eenmalige aangelegenheid was, terwijl de betrokkenheid van de raad in de reguliere beleidscyclus voortdurend gevraagd wordt. Deze betrokkenheid is slechts bij ongeveer de helft van de gemeenten zichtbaar geworden, met een oververtegenwoordiging van gemeenten met meer dan 40.000 inwoners.

2.2 De controlerende en corrigerende rol

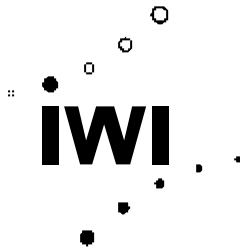
Nadat de raad in zijn kaderstellende rol beleid heeft vastgesteld, dient op de uitvoering daarvan controle te worden uitgeoefend. De controlerende rol van de gemeenteraad is onder de WWB belangrijker geworden, mede vanwege een terugtrekkende beweging van het rijkstoezicht. De controlerende rol van de raad kan tot correctie (bijsturing) van beleid en/of uitvoering leiden.

Hierbeneden wordt eerst ingegaan op het oordeel van de raad over de uitvoering en eventuele bijsturing. Daarbij wordt aandacht besteed aan het verslag over de uitvoering (waarin de rechtmatigheid voorop staat), maar ook aan het eventueel bredere oordeel van de raad ook over doelmatigheid en doeltreffendheid. In dat kader wordt aandacht besteed aan de specifieke verantwoording zoals die door het college plaatsvindt in het onderzoek doeltreffendheid ingevolge artikel 213a van de Gemeentewet. Vervolgens komen nog aan de orde het beleidsverslag 2004 (en eventuele periodieke rapportages WWB) en het jaarverslag 2004 (en eventuele bestuursrapportages). Ook wordt ingegaan op het door de raad al dan niet aandacht vragen voor een (dreigende) te late vaststelling van de WWB-verordeningen. Tenslotte wordt ingegaan op de inzet van instrumenten door de raad en de relatie tussen gemeentegrootte en invulling van de controlerende rol door de gemeenteraad.

Het oordeel van de raad over de uitvoering en eventuele bijsturing

Het college legt in het verslag over de uitvoering (vodu) verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitvoering. Het verslag wordt door het college ingediend bij de minister en dient op grond van artikel 77 WWB te zijn voorzien van een oordeel van de raad over de uitvoering van de wet. Het oordeel van de raad moet worden gezien in het licht van de dualisering van het lokaal bestuur en is voorts in het verlengde van de single auditgedachte een verdere formele invulling van de eerstelijnscontrolefunctie, die door de gemeenteraad dient te worden uitgevoerd.¹² Doordat het oordeel van de raad bij het vodu moet worden gevoegd, wordt gewaar-

¹² Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 16 oktober 2003, nr. W&B/WWB/2003/78560, Directie Werk en Bijstand, houdende nadere regels terzake van enkele in de Wet werk en bijstand en het Besluit WWB geregelde onderwerpen (Regeling WWB).



borgd dat binnen de gemeente zelf horizontale verantwoording plaatsvindt alvorens sprake is van verticale verantwoording aan de minister. In het oordeel van de raad over de uitvoering komt de controlerende rol van de raad tot uitdrukking. Ook in deze rol wordt van de raad een actieve opstelling verwacht.

Het oordeel van de raad is op zichzelf vormvrij. Hieraan kan blijkens de Regeling WWB (zie voetnoot 12) eenvoudig worden voldaan door bijvoorbeeld de notulen van de raadsvergadering waarin het vodu is behandeld bij het verslag te voegen.

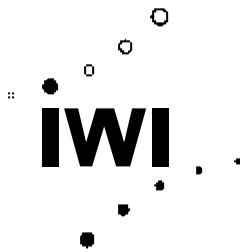
Maar het oordeel kan ook blijken uit de notulen van de raadsvergadering waarin een beleidsverslag over de WWB door de raad werd behandeld. Indien het oordeel van de raad over de uitvoering ontbreekt, wordt het vodu door het departement aan de gemeente geretourneerd. Dit leidt ertoe dat in de praktijk altijd wordt voldaan aan het voorschrift van artikel 77 WWB, te weten dat door de raad een oordeel is gegeven over de uitvoering.

In het onderzoek is vastgesteld, dat het vodu 2004 bij nagenoeg alle gemeenten is behandeld door de raad. 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 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, gebaseerd op een landelijk voorgeschreven en gereguleerd verantwoordingsdocument.

In het onderzoek is gebleken dat deze constellatie niet uitnodigt tot een actieve discussie in de raad over de uitvoering. Bij 41 van de 68 gemeenten (60%) kwam het vodu aan de orde als hamerstuk, waarover geen inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden. 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. Overigens is in het onderzoek ook vastgesteld dat de in de vodu's vermelde tekortkomingen in de praktijk veelal door het college zelf al worden opgepakt, al dan niet op instigatie van de raad.

Het oordeel van de raad over de uitvoering wordt dus veelal gekoppeld aan het vodu en daarmee aan de rechtmatigheid van de uitvoering. De controle van de raad en het oordeel van de raad over de uitvoering hebben in beginsel echter een bredere reikwijdte dan uitsluitend de rechtmatigheid van de uitvoering en kunnen 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 gebleken dat bij geen enkele gemeente door de raad een ondoeltreffende dan wel ondoelmatige uitvoering werd geconstateerd. Hierbij moet worden vermeld dat (zie de onderstaande bevindingen) uit het onderzoek niet zichtbaar is geworden dat de raad actief controle heeft uitgeoefend op deze aspecten.

Een specifieke verantwoording in dit kader vindt plaats in het 'onderzoek doeltreffendheid college' ingevolge artikel 213a van de Gemeentewet. Het gaat hier om een door het college



periodiek te verrichten onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van het onderzoek. Een dergelijk onderzoek kan mede betrekking hebben op de WWB dan wel aspecten daarvan. In het onderzoek van de inspectie is vastgesteld dat aan de raad in geen enkele gemeente een onderzoek als hier aan de orde werd voorgelegd met betrekking tot de WWB.

Beleidsverslag WWB 2004 en periodieke rapportages WWB

Onder de Algemene bijstandswet was een jaarlijks beleidsverslag (net zoals een jaarlijks beleidsplan) verplicht voorgeschreven. Onder de WWB is dat niet meer het geval. Ondanks het ontbreken van de verplichting kan het beleidsverslag een belangrijke rol spelen bij de verantwoording door het college over de uitvoering op het gebied van de WWB in brede zin en de raad ondersteunen in zijn controlerende rol. Ditzelfde geldt overigens ook voor het (wel wettelijk verplichte) jaarverslag in het kader van de begrotingscyclus en de (niet wettelijk verplichte) bestuurs- en/of managementsrapportages (buraps en maraps), waarin ook informatie over de WWB opgenomen kan zijn. De inhoud en vorm van dit soort verantwoordingen en rapportages kan grotendeels door de gemeente zelf worden ingevuld.

In het onderzoek is vastgesteld dat in veertien van de 68 gemeenten (21 procent) door de raad een beleidsverslag 2004 werd vastgesteld. Daarbij kwam het in de helft van deze gemeenteraden tot discussie over het verslag. Verder is vastgesteld dat in 26 van de 68 gemeenten (38 procent) door het jaar heen periodieke rapportages specifiek over de WWB plaatsvinden. Daarbij heeft in de gemeenteraden in acht van deze gemeenten ten minste één maal discussie naar aanleiding van deze informatie plaatsgevonden.

Jaarverslag 2004 en bestuursrapportages

Naast specifiek op de WWB gerichte verantwoordingen, zoals in het vodu of de beleidsverslagen, vindt in het jaarverslag door het college een verantwoording plaats in het kader van de begrotingscyclus. De indeling van het jaarverslag is identiek aan die van de programmabegroting. Waar dus in de programmabegroting specifieke aandacht wordt besteed aan de WWB, zal dat in het jaarverslag als verantwoording opnieuw aan de orde komen.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij 73 procent van de gemeenten in het jaarverslag 2004 aandacht wordt besteed aan de WWB. Bij de behandeling van het jaarverslag in de raad wordt bij tien gemeenten gesproken over de WWB.

Het beeld is hetzelfde voor de bestuurs- en managementrapportages, een ander instrument dat de raad in het kader van de begrotingscyclus kan gebruiken bij het uitvoeren van zijn controlerende taak. Van de 39 gemeenten die dergelijke rapportages kennen en waar deze worden besproken in de raad of commissie, wordt in dertig gevallen in minimaal één rapportage in de onderzochte periode aandacht besteed aan de WWB. In zeven gemeenteraden wordt vervolgens in het kader van de bespreking van de rapportages gesproken over de WWB.

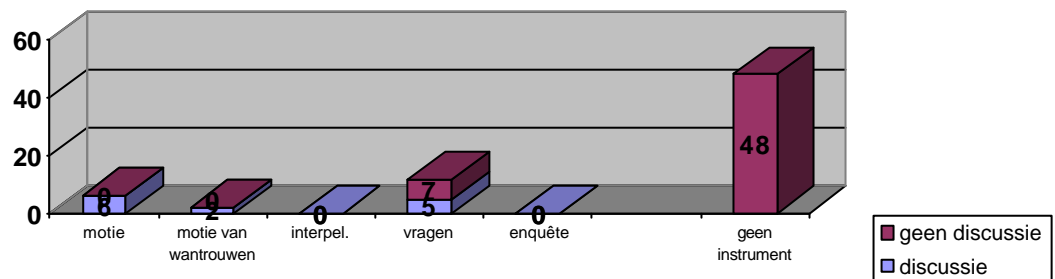
Niet-tijdige vaststelling van verordeningen

In de paragraaf over kaderstelling is vastgesteld, dat 21 gemeenteraden (31 procent) niet alle verordeningen op tijd hebben. In vier gemeenteraden werd door raadsleden aandacht gevraagd voor de niet-tijdige vaststelling. In de zeventien andere gemeenteraden is daar geen aandacht voor gevraagd en heeft de raad dus niet corrigerend opgetreden. Dit duidt niet op de van de raad binnen het systeem van de WWB verwachte actieve opstelling in zijn controlerende rol.

Instrumenten controlerende en corrigerende rol

Werd bij de kaderstellende rol door een ruime meerderheid van de gemeenteraden gebruik gemaakt van één of meerdere van de ondersteunende instrumenten die aan de raad zijn toebedeeld, bij het invullen van de controlerende en ook de corrigerende rol wordt minder gebruik gemaakt van instrumenten. Door 48 van de 68 gemeenteraden is in de onderzoeksperiode geen enkele keer gebruik gemaakt van de instrumenten, zo laat figuur 6 zien.

Figuur 6 - Gebruik ondersteunende instrumenten bij controlerende en corrigerende rol



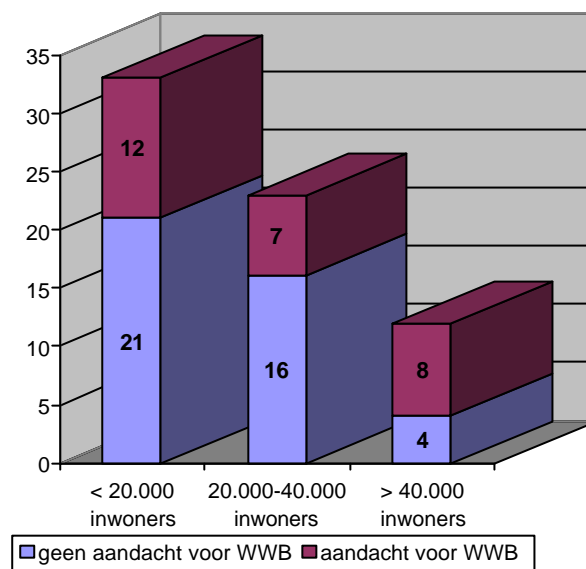
In twee gemeenteraden werd tegen de verantwoordelijke wethouder een motie van wantrouwen ingediend, die te maken had met de uitvoering van de WWB. In het ene geval moest de wethouder daadwerkelijk opstappen na aanvaarding van de motie, in het andere geval werd de motie met één stem verschil verworpen en kon de wethouder aanblijven. Hoewel de dualisering van het gemeentebestuur heeft geleid tot het vaker om politieke redenen wegsturen van wethouders¹³, houdt dit blijkens het onderzoek van de inspectie zelden verband met de WWB.

De relatie tussen gemeentegrootte en invulling van de eigen rol door de gemeenteraad

Uit analyse van het onderzoeksmateriaal is gebleken dat er een significante relatie is tussen de gemeentegrootte en de invulling van de controlerende rol in de reguliere beleidscyclus (jaarverslag, bestuursrapportages, vodu). Evenals bij de kaderstellende rol is te zien dat gemeenteraden van gemeenten met meer dan 40.000 inwoners in de reguliere beleidscyclus vaker de WWB aan de orde stellen en vaker aanpassingen voorstellen dan gemeenteraden uit kleinere gemeenten. Zie figuur 7:

¹³ Binnenlands Bestuur 6 januari 2006.

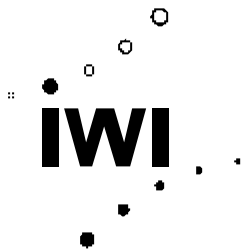
Figuur 7 - Mate van aandacht voor WWB in reguliere beleidscyclus m.b.t. de controlerende rol en grootte van de gemeente



Conclusies controlerende en corrigerende rol

In het onderzoek is vastgesteld dat alle gemeenteraden een oordeel hebben gegeven over de uitvoering van de WWB in 2004 en dat het oordeel van de raad is gevoegd bij het vodu. Hierbij wordt opgemerkt dat indien het oordeel van de raad over de uitvoering ontbreekt, het vodu door het departement wordt geretourneerd aan de gemeente. Dit leidt ertoe dat in de praktijk altijd wordt voldaan aan het voorschrift van artikel 77 WWB, te weten dat door de raad, gevoegd bij het vodu, een oordeel is gegeven over de uitvoering.

Het oordeel van de raad over de uitvoering was altijd instemmend en wordt bij veel gemeenten uitgedrukt in instemming met het vodu. In feite heeft het oordeel van de raad dan uitsluitend betrekking op de rechtmatigheid van de uitvoering, want specifiek daarover wordt door het college in het vodu verantwoording afgelegd. In het onderzoek is vastgesteld dat de verantwoording in het vodu niet uitnodigt tot een actieve discussie in de raad over de uitvoering. Bij 60 procent van de gemeenten kwam het vodu aan de orde als hamerstuk, waarover in de raad geen inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden. 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. Voor een corrigerend optreden door de raad was hierdoor ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitvoering geen aanleiding.



De controle van de raad en het oordeel van de raad over de uitvoering hebben in beginsel echter een bredere reikwijdte dan uitsluitend de rechtmatigheid van de uitvoering en kunnen evenzeer betrekking hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. In zijn kaderstellende rol heeft de raad immers beleid vastgesteld, dat in de uitvoering gerealiseerd dient te worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij geen enkele gemeente door de raad een ondoeltreffende dan wel ondoelmatige uitvoering werd geconstateerd. Hierbij moet worden vermeld dat uit het onderzoek niet zichtbaar is geworden dat de raad actief controle heeft uitgeoefend op deze aspecten. Ten aanzien van de hier relevante 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. Dit leidt er ook toe dat de corrigerende rol ten aanzien van deze aspecten nauwelijks wordt ingevuld.

Ook ten aanzien van de niet-tijdig vastgestelde verordeningen is in het onderzoek niet gebleken van een actieve opstelling van de raad in zijn controlerende dan wel corrigerende rol. Door 21 gemeenteraden werden niet alle verordeningen op tijd vastgesteld. Zeventien van deze gemeenteraden hebben daar geen aandacht voor gevraagd c.q. hebben niet corrigerend opgetreden.

De conclusie is 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 niet gebleken dat door de raad ten aanzien van deze aspecten actief invulling wordt gegeven aan zijn controlerende en corrigerende rol. Daarbij is in het onderzoek vastgesteld dat er, evenals ten aanzien van de kaderstellende rol, een significante relatie bestaat tussen de gemeentegrootte en de invulling van de controlerende rol in de reguliere beleidscyclus. Gemeenteraden uit gemeenten met meer dan 40.000 inwoners stellen zich daarbij actiever op dan gemeenteraden uit kleinere gemeenten.

2.3 Samenhang

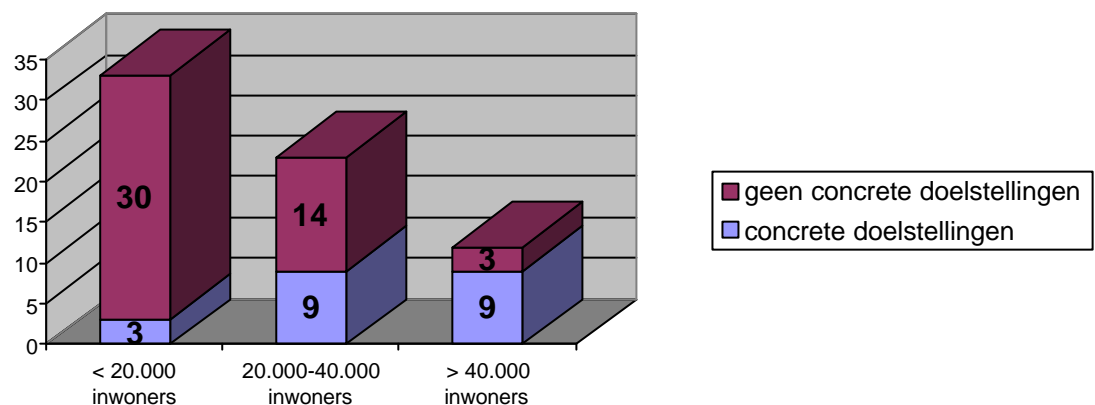
Voor de samenhang in de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn rol is door de inspectie in het kader van het onderzoek gekeken naar een sluitende beleidscyclus van kaderstelling, uitvoering, controle en bijsturing. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar twee elementen die bevorderlijk zijn voor 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 Handreiking kaderstelling¹⁴ wordt aanbevolen om kaderstellende uitspraken zoveel mogelijk SMART te formuleren. Het formuleren van concrete en meetbare doelstellingen bevordert de

¹⁴ Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, blz. 18.

controle op de uitvoering en daarmee tevens de samenhang in het proces. In het onderzoek is vastgesteld dat bij 47 gemeenten (69 procent) geen sprake is van de formulering van concrete doelstellingen ten aanzien van de WWB. Verder is gebleken (zie figuur 8) dat raden uit grotere gemeenten vaker concrete doelstellingen formuleren.

Figuur 8 - Het stellen van concrete doelstellingen en grootte van de gemeente

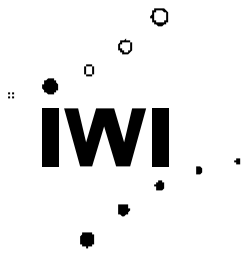


Voor de invulling van de controlerende rol is het verder belangrijk dat de raad zich door het college laat informeren over de uitvoering en hierover ook afspraken maakt (vorm, inhoud, frequentie). Uit onderzoek van Regioplan¹⁵ blijkt dat nog weinig raden het initiatief nemen bij het vormgeven van hun informatiebehoefte en het controlekader. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat periodieke rapportage over de WWB (hetzij in specifieke rapportages hetzij in reguliere bestuursrapportages) plaatsvindt bij ongeveer 40 procent van de in het onderzoek betrokken gemeenten. Bij 21 procent van de gemeenten wordt in een beleidsverslag verantwoording afgelegd over de WWB.

Uit analyse van het onderzoeksmateriaal is gebleken dat gemeenteraden die periodiek worden geïnformeerd over de WWB actiever zijn in de invulling van de controlerende rol in de reguliere verantwoordingscyclus en ook vaker gebruik maken van instrumenten als moties en schriftelijke en mondelinge vragen, dan gemeenteraden die niet periodiek worden geïnformeerd.

Voor de invulling van de controlerende rol is het belangrijk dat gerapporteerd wordt over de realisatie van doelstellingen. Bij 21 gemeenten (31 procent) wordt in rapportages en verantwoordingen teruggegrepen op concrete doelstellingen, bij 47 niet (69 procent). Bij de gemeenten waar wel wordt gerapporteerd over doelstellingen, wordt in de discussie in de raad bij zeven gemeenten door de raad niet specifiek hierop ingegaan, bij veertien gemeenten wel.

¹⁵ Gemeenten en de WWB I: 'Geprikkeld tot werken', rapport van Regioplan (juni 2005), blz. 29.



Van de tien gemeenten die in de serie verdiepende interviews zijn betrokken, behoren er vier tot de groep van 21 gemeenten, waar in de rapportages wordt teruggerepen op concrete doelstellingen. Maar ook door de vertegenwoordigers van deze vier gemeenten werd te kennen gegeven, dat de raad zich nog een leerproces bevindt om te komen tot controleerbare doelstellingen. Voor alle in de interviews betrokken gemeenten geldt dat bij de raad de behoefte bestaat om doelstellingen meer SMART te formuleren en bij een deel hiervan worden hiertoe inmiddels aanzetten gegeven.

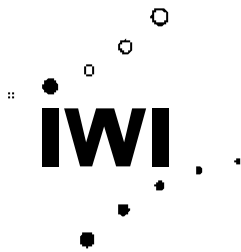
In de analyse is gebleken dat er een significant verband bestaat tussen het in rapportages en verantwoordingen teruggrijpen op concrete doelstellingen en de mate van activiteit van de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol. Gemeenteraden waaraan specifiek over doelstellingen wordt gerapporteerd zijn ook actiever geweest bij het vaststellen van de verordeningen. Eveneens is er meer aandacht voor de WWB in de reguliere beleidscyclus, zowel waar het gaat om het vaststellen van de kaders als bij de controle achteraf. Ten slotte gebruikt de raad in deze gemeenten vaker instrumenten bij het invullen van de controlerende rol en vindt er, wanneer het college specifiek over de WWB verantwoording aflegt, meer discussie plaats in de raad.

Conclusies samenhang

Voor de samenhang in de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn rol is door de inspectie in het kader van het onderzoek 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 door de raad concrete en meetbare doelstellingen zijn geformuleerd, omdat dat de controle op de uitvoering bevordert en daarmee de samenhang in het proces. Indien er geen doelstellingen zijn geformuleerd, kan op de realisering daarvan ook niet worden gecontroleerd en bijgestuurd door de raad. Ten aanzien van dit aspect is gebleken dat bij 69 procent van de gemeenten geen sprake is van de formulering van dergelijke doelstellingen ten aanzien van de WWB. Bij grotere gemeenten worden door de raad overigens vaker concrete doelstellingen geformuleerd.

Ten tweede is het (ook weer in de fase van kaderstelling) belangrijk, dat door de raad vorm wordt gegeven aan de eigen informatiebehoefte en het te hanteren controlekader. Daarmee wordt duidelijk hoe, waarover en wanneer de raad door het college geïnformeerd wil worden voor wat betreft 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. In het onderzoek van de inspectie is vastgesteld, dat slechts een minderheid van de gemeenteraden, naast de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse verantwoordingsdocumenten, periodiek wordt geïnformeerd over de WWB.



De conclusie is dat bij het grootste deel van de gemeenten nog geen sprake is van samenhang in de invulling door de raad van de eigen kaderstellende en controlerende rol.

2.4 Waarom stuurt de ene gemeente actiever dan de andere?

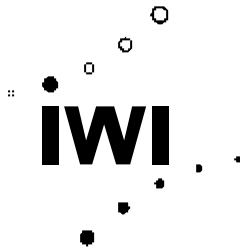
Zoals eerder vermeld, is met vertegenwoordigers van tien van de zeventig in het onderzoek betrokken gemeenteraden een verdiepend interview gehouden. Daarbij was mede de invalshoek of er een verklaring kon worden gegeven voor de vraag waarom de ene gemeenteraad actiever stuurt op de WWB dan de andere. Deze informatie kan van belang zijn voor de weging van de bevindingen en wordt door de inspectie meegenomen in de oordeelsvorming.

Allereerst wordt hier gewezen op een aantal rapporten, waaruit blijkt dat de dualisering van het gemeentebestuur nog niet overal is voltooid. Zo wordt in het rapport van de stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (zie voetnoot 2) geconstateerd, 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. De evaluatie door de stuurgroep is overigens kort na de invoering van de dualisering uitgevoerd, namelijk in 2004. Door de stuurgroep wordt dan ook vastgesteld dat op dat moment van een uitgekristalliseerde uitvoeringspraktijk nog geen sprake was.

Ook uit het onderzoek van Regioplan (zie voetnoot 6) blijkt dat in veel gemeenten de raad nog zoekende is naar zijn nieuwe taak. In het onderzoek van Regioplan geven zowel raadsleden als respondenten bij sociale diensten aan dat de ambtelijke organisatie een (te) grote rol heeft bij het bepalen van de beleidskeuzes. Bij het invullen van een controlekader lukt het gemeenteraden, blijkens 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, hangt blijkens het onderzoek samen met de financiële situatie van de gemeente; als er sprake is van een (dreigend) tekort is de aandacht groter dan wanneer de gemeente een overschot heeft. In de WWB-monitor van Divosa (zie voetnoot 8) werd tenslotte door ruim de helft van de respondenten (managers sociale zaken) de rol van de gemeenteraad als (zeer) weinig sturend en controlerend ervaren.

Ook in de interviews met de vertegenwoordigers van de tien gemeenteraden is het geluid gehoord, dat de raad nog in een leerproces zit betreffende zijn nieuwe rol. Dit is een element om rekening mee te houden bij de weging van de bevindingen als weergegeven in de voorgaande paragrafen. Naast 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. De factor tijd werd daarbij vaak genoemd als een knelpunt, naast kennis en deskundigheid ten aanzien van de WWB. Daarbij werd door



verschillende de raadsleden gewezen op de omvang en complexiteit van de wet en de deskundigheid aan de andere kant van de tafel bij wethouder en ambtenaren.

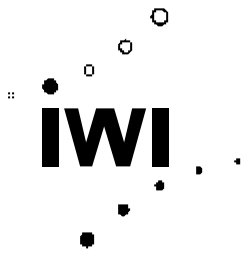
Uit het onderzoek zelf is gebleken dat er een significante relatie bestaat tussen de gemeentegrootte en de invulling van de eigen rol door de gemeenteraad, waarbij de raad in grotere gemeenten actiever is dan in kleinere gemeenten. Grotere gemeenten hebben een grotere gemeenteraad met meer raadsleden, 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. Een enkele keer werd ook wel gehoord dat de WWB vooral als landelijke regelgeving wordt ervaren, waarop lokaal weinig gestuurd kan worden.

Door raadsleden en raadsgriffiers uit kleinere gemeenten werd verder gewezen op een aanstaande of recente herindeling, waarin veel tijd moest worden gestoken, wat ten koste ging 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 resp. SMART-geformuleerde doelstellingen.





3 Conclusies

In deze paragraaf worden de deelconclusies van de voorgaande paragrafen samengevat en wordt de vraag beantwoord of het door de wetgever in de WWB neergelegde systeemkenmerk betreffende de rol van de gemeenteraad wordt ingevuld. De onderzoeksvraag is daarbij of de gemeenteraad op zichtbare en samenhangende wijze invulling geeft aan zijn sturende rol op het terrein van de WWB, zoals deze tot uitdrukking komt in kaderstelling, controle en correctie en of er een verklaring kan worden gegeven voor tussen gemeenteraden aangetroffen verschillen. Om tot conclusies te komen zijn de onderzoeksbevindingen afgezet tegen het beoordelingskader zoals dat in paragraaf 1.2 is uiteengezet.

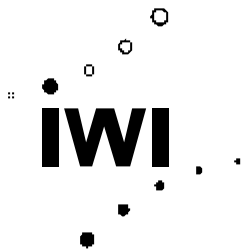
De kaderstellende rol

De raad diende het eigen gemeentelijk beleid vóór 1 januari 2005 in de vijf in de WWB voorgeschreven verordeningen vast te leggen. In het onderzoek is vastgesteld dat de reïntegratieverordening, de afstemmingsverordening en de toeslagenverordening door alle gemeenteraden op tijd werden vastgesteld. De verordening cliëntenparticipatie en/of (in mindere mate) de handhavingsverordening werden daarentegen door 31 procent van de gemeenteraden niet op tijd vastgesteld. Hiermee hebben deze gemeenteraden niet voldaan aan de wettelijke verplichting tot het tijdig vaststellen van de verordeningen. Bij vijftien van de betreffende 21 gemeenten heeft de raad de ontbrekende verordeningen in 2005 overigens alsnog vastgesteld.

Vervolgens is gekeken naar de actieve betrokkenheid zoals die van de gemeenteraad wordt verwacht in alle fasen van het besluitvormingsproces, dus ook bij de kaderstelling. Hiertoe is allereerst gekeken naar het implementatietraject van de WWB tot en met het moment van vaststellen van de verordeningen. Daarbij is vastgesteld dat bij 44 van de in het onderzoek betrokken 68 gemeenten (65 procent) de raad ter voorbereiding op de verordeningen een kadernotitie heeft vastgesteld. Bij 35 van de 44 gemeenten heeft de kadernotitie bij de behandeling in de raad geleid tot discussie en eventueel voorstellen tot aanpassing van de notitie. Op het totaal van de 68 gemeenten gaat het dan om 51 procent van de gemeenten, waar inhoudelijk is ingegaan op de kadernotitie.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat de reïntegratieverordening in 68 procent van de gemeenteraden tot discussie heeft geleid en de afstemmingsverordening in 52 procent. In de reïntegratieverordening is, samen met de afstemmingsverordening, de kern van het gemeentelijk beleid inzake de WWB neergelegd. Ook de andere drie verordeningen hebben tot discussie in de raad geleid, zij het in lagere percentages. Dit betekent dat de raad bij een ruime meerderheid van de gemeenten actief betrokken is geweest bij de vaststelling van het gemeentelijk beleid, zoals neergelegd in de verordeningen.

Op grond van deze gegevens kan worden geconcludeerd een ruime meerderheid van de gemeenteraden in het implementatietraject van de WWB zichtbaar invulling heeft gegeven aan de kaderstellende rol.



Naast het implementatietraject van de WWB is ook gekeken naar de actieve kaderstelling door de raad in de reguliere beleidscyclus ten aanzien van de WWB. De beleidscyclus komt tot uitdrukking in voorjaarsnota, programmabegroting en eventueel de beleidsplannen. Uit het beeld dat werd verkregen uit de gecombineerde bevindingen betreffende voorjaarsnota, programmabegroting en beleidsplannen kan worden geconcludeerd, dat door ongeveer de helft van de gemeenteraden in de kaderstellende rol op enig moment in de beleidscyclus aandacht is besteed aan de WWB. Hierbij moet vermeld worden dat het implementatietraject van de WWB een eenmalige aangelegenheid was, terwijl de betrokkenheid van de raad in de reguliere beleidscyclus voortdurend gevraagd wordt. Deze betrokkenheid is slechts bij ongeveer de helft van de gemeenten zichtbaar geworden, met een oververtegenwoordiging van gemeenten met meer dan 40.000 inwoners.

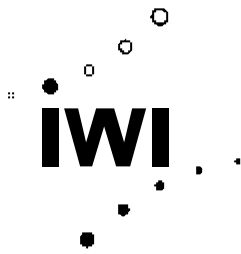
De controlerende en corrigerende rol

In het onderzoek is vastgesteld dat alle gemeenteraden een oordeel hebben gegeven over de uitvoering van de WWB in 2004 en dat het oordeel van de raad is gevoegd bij het vodu. Hierbij wordt opgemerkt dat indien het oordeel van de raad over de uitvoering ontbreekt, het vodu door het departement wordt geretourneerd aan de gemeente. Dit leidt ertoe dat in de praktijk altijd wordt voldaan aan het voorschrift van artikel 77 WWB, te weten dat door de raad, gevoegd bij het vodu, een oordeel is gegeven over de uitvoering.

Het oordeel van de raad over de uitvoering was altijd instemmend en wordt bij veel gemeenten uitgedrukt in instemming met het vodu. In feite heeft het oordeel van de raad dan uitsluitend betrekking op de rechtmatigheid van de uitvoering, want specifiek daarover wordt door het college in het vodu verantwoording afgelegd. In het onderzoek is vastgesteld dat de verantwoording in het vodu niet uitnodigt tot een actieve discussie in de raad over de uitvoering. Bij 60 procent van de gemeenten kwam het vodu aan de orde als hamerstuk, waarover in de raad geen inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden. 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. Voor een corrigerend optreden door de raad was hierdoor ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitvoering geen aanleiding.

De controle van de raad en het oordeel van de raad over de uitvoering hebben in beginsel echter een bredere reikwijdte dan uitsluitend de rechtmatigheid van de uitvoering en kunnen evenzeer betrekking hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. In zijn kaderstellende rol heeft de raad immers beleid vastgesteld, dat in de uitvoering gerealiseerd dient te worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij geen enkele gemeente door de raad een ondoeltreffende dan wel ondoelmatige uitvoering werd geconstateerd. Hierbij moet worden vermeld dat uit het onderzoek niet zichtbaar is geworden dat de raad actief controle heeft uitgeoefend op deze aspecten. Ten aanzien van de hier relevante 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. Dit leidt er ook toe dat de corrigerende rol ten aanzien van deze aspecten nauwelijks wordt ingevuld.

Ook ten aanzien van de niet-tijdig vastgestelde verordeningen is in het onderzoek niet gebleken van een actieve opstelling van de raad in zijn controlerende dan wel corrigerende rol. Door 21 gemeenteraden werden niet alle verordeningen op tijd vastgesteld. Zeventien van deze gemeenteraden hebben daar geen aandacht voor gevraagd c.q. hebben niet corrigerend opgetreden.

De conclusie is 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 niet gebleken dat door de raad ten aanzien van deze aspecten actief invulling wordt gegeven aan zijn controlerende en corrigerende rol. Daarbij is in het onderzoek vastgesteld dat er, evenals ten aanzien van de kaderstellende rol, een significante relatie bestaat tussen de gemeentegrootte en de invulling van de controlerende rol in de reguliere beleidscyclus. Gemeenteraden uit gemeenten met meer dan 40.000 inwoners stellen zich daarbij actiever op dan gemeenteraden uit kleinere gemeenten.

Samenhang

Voor de samenhang in de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn rol is door de inspectie in het kader van het onderzoek 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 door de raad concrete en meetbare doelstellingen zijn geformuleerd, omdat dat de controle op de uitvoering bevordert en daarmee de samenhang in het proces. Indien er geen doelstellingen zijn geformuleerd, kan op de realisering daarvan ook niet worden gecontroleerd en bijgestuurd door de raad. Ten aanzien van dit aspect is gebleken dat bij 69 procent van de gemeenten geen sprake is van de formulering van dergelijke doelstellingen ten aanzien van de WWB. Bij grotere gemeenten worden door de raad overigens vaker concrete doelstellingen geformuleerd.

Ten tweede is het (ook weer in de fase van kaderstelling) belangrijk, dat door de raad vorm wordt gegeven aan de eigen informatiebehoefte en het te hanteren controlekader. Daarmee wordt duidelijk hoe, waarover en wanneer de raad door het college geïnformeerd wil worden voor wat betreft 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. In het onderzoek van de inspectie is vastgesteld dat slechts een minderheid van de gemeenteraden, naast de wettelijk voorgeschreven jaarlijkse verantwoordingsdocumenten, periodiek wordt geïnformeerd over de WWB.



De conclusie is dat bij het grootste deel van de gemeenten nog geen sprake is van samenhang in de invulling door de raad van de eigen kaderstellende en controlerende rol.

In combinatie met de conclusies over de kaderstellende, controlerende en corrigerende rol ontstaat het beeld van allereerst de implementatie van de WWB, waarvoor bij een ruime meerderheid van de gemeenteraden nog aandacht bestond, gevolgd door een al verminderde aandacht voor de kaderstelling in de reguliere bebidscyclus, een nog weinig actief ingevulde controlerende en corrigerende rol en het veelal ontbreken van de nodige samenhang in het beleidsproces.

Verklaringen

In de interviews met vertegenwoordigers van tien van de onderzochte gemeenteraden is gevraagd naar verklaringen voor het al dan niet actief invullen door de gemeenteraad van de eigen rol ten aanzien van de WWB. Deze verklaringen zijn in deze nota van bevindingen opgenomen en zullen door de inspectie worden meegenomen in de oordeelsvorming.

