

Sturing op medebewindstaken
Op zoek naar een gedeeld belang
Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK

Ron van Wonderen
Susan van Klaveren
André Oostdijk

B2923

Leiden, 29 maart 2005



Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Research voor Beleid onderzoek uitgevoerd naar het toezicht op de uitvoering van taken in medebewind. Daarbij is Research voor Beleid geadviseerd door Willemien den Ouden en Alex Benninkmeijer, beiden werkzaam bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit van Leiden. Doel van het onderzoek was het bieden van nieuwe inzichten aan het ministerie, en aan het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten in het bijzonder, over de mogelijkheden gemeenten te stimuleren en te bewegen opgelegde taken naar behoren uit te voeren. Hiertoe zijn casestudies uitgevoerd van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens, de Wet Werk en Bijstand, de Wet voorziening gehandicapten, het Landelijk beleidskader voor het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De voorliggende rapportage beschrijft de resultaten van het onderzoek. Het rapport begint met de samenvatting en conclusies. Het eerste hoofdstuk gaat kort in op de achtergrond en de opzet van het onderzoek. Het tweede hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van de resultaten van de casestudies. In het derde hoofdstuk categoriseren we de sanctie- en sturingsmogelijkheden die naar voren zijn gekomen uit de casestudies en werken we deze nader uit. In het vierde hoofdstuk spitzen we ons toe op de GBA-case. We bespreken welke van de sanctie- en sturingsmogelijkheden uit hoofdstuk 3 bruikbaar zijn voor het verbeteren van de naleving van de Wet GBA. In de bijlagen zijn uitgebreide beschrijvingen van de casestudies opgenomen.

Het onderzoek is ondersteund door een begeleidingscommissie waarin de volgende leden zitting hadden: Aart Koenhein en Stefanie Casparie (BPR), Jet Postma (Ministerie van BZK/afdeling Financiële Organisatie Binnenlands Bestuur), Jan Andries Wolthuis (Ministerie van BZK/Bureau Strategie en Kennisontwikkeling), Michel Visser (Ministerie van BZK/Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen), Jaco Berveling (Ministerie van BZK/Bureau DGKB), Christiaan van den Berg (BPR/tot september 2004).

Wij willen hen en de andere participanten in het onderzoek bedanken voor de constructieve samenwerking.

André Oostdijk

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	7
1 Achtergrond	13
1.1 Medebewindstaken	13
1.2 Naleving medebewindstaken	14
1.3 Oorzaken voor niet-naleving	16
1.4 Doelstelling, onderzoeksvragen en -opzet	17
1.5 Leeswijzer	18
2 Toezicht op gemeenten: vijf cases	19
2.1 Wet Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens	19
2.2 Wet Werk en Bijstand	21
2.3 Wet Voorzieningen Gehandicapten	22
2.4 Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid	24
2.5 Wet op de Ruimtelijke Ordening	25
3 Sturings- en sanctiemogelijkheden	27
3.1 Algemeen kader	27
3.2 Communicatieve sturings- en sanctiemogelijkheden	27
3.3 Economische sturings- en sanctiemogelijkheden	30
3.4 Juridische sturings- en sanctiemogelijkheden	31
3.5 Overstijgende analyse	33
4 Naar een gezamenlijk belang; een andere oriëntatie	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Naleving van de Wet GBA	37
4.3 Naar een andere oriëntatie	39
4.4 Ontwikkel een bredere visie op de GBA	39
4.5 Ontwikkelen van een gemeentelijk 'GBA-beleid'	41
4.6 Vergeet de burger niet	41
4.7 Aanknopingspunten voor BPR	42
Bijlage 1 Deelnemers expertmeeting	45
Bijlage 2 Wet Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens	47
Bijlage 3 Wet Werk en Bijstand	53
Bijlage 4 Wet Voorzieningen Gehandicapten	57
Bijlage 5 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid	61
Bijlage 6 Wet Ruimtelijke Ordening	65

Samenvatting en conclusies

Achtergrond en onderzoeksopzet

De Wet GBA wordt door gemeenten uitgevoerd in 'mechanisch medebewind': de wet schrijft nauwkeurig voor hoe gemeenten deze moeten uitvoeren. Volgens het Rijk is in het geval van de GBA sprake van niet volledige naleving van de wet. De redenen voor dit verzuim zijn onder te verdelen in de onderstaande categorieën:

- onbekendheid met – en onduidelijkheid van de wet- en regelgeving
- onvoldoende capaciteit en middelen
- vermeende strijdigheid met gemeentelijk beleid.

Het Ministerie van BZK/Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) wenst nieuwe inzichten in de mogelijkheden gemeenten die nalatig zijn bij de uitvoering van de Wet GBA te stimuleren en te bewegen de opgelegde taken uit te voeren. Ze heeft hiertoe Research voor Beleid opdracht verleend onderzoek uit te voeren op basis van de volgende centrale probleemstelling:

Welke in de praktijk beproefde sturingsmogelijkheden zijn er voor BZK/BPR om de uitvoering van gemeentelijke medebewindstaken in het kader van de Wet GBA te waarborgen?

De 'in de praktijk beproefde sturingsmogelijkheden' zijn geïnventariseerd door een aantal medebewindstaken (cases) diepgaand te bestuderen. Gestart is met het opstellen van een lijst van mogelijke cases. Naast de GBA zijn in overleg met de opdrachtgever vier andere medebewindstaken geselecteerd: Wet Werk en Bijstand, Wet Voorzieningen Gehandicapten, Landelijk Beleidskader voor het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid, Wet op de Ruimtelijke Ordening. Na de selectie zijn de cases uitgewerkt aan de hand van dossierstudie, internetsearches en interviews onder betrokkenen bij het desbetreffende ministerie, de handhavende instantie en enkele gemeenten. Op basis van de resultaten hebben de onderzoekers een overkoepelende analyse uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn tijdens een expertmeeting voorgelegd teneinde de uitkomsten te toetsen en zo mogelijk te verdiepen.

Conclusies algemene deel

De implementatie van wetgeving valt of staat met de prioriteit die betrokken actoren hieraan geven. Actoren geven meer prioriteit aan implementatie van een wet indien hiervoor een direct belang is. Het is daarom aan te bevelen dat het Rijk voorwaarden creëert die de prioriteit voor implementatie verhoogt. Hiertoe dient het Rijk instrumenten in te zetten. Bij de keuze van deze instrumenten staat de vraag centraal "wat werkt onder welke omstandigheden". Het antwoord op deze vraag moet luiden dat "wat werkt" afhankelijk is van meerdere factoren. Er is geen algemeen recept te geven voor een effectieve keuze en inzet van sturingsinstrumenten, iedere wet en contextuele factor vereist maatwerk. Wel is het mogelijk om hiervoor vanuit de cases twee uitgangspunten af te leiden:

- verhoog de prioriteit/gepercipieerd belang om wetgeving te implementeren;
- mobiliseer de betrokken actoren door monitoring en terugkoppeling.

Verhogen van de prioriteit / bestuurlijke context

De mogelijkheden voor het Rijk om implementatie van wetgeving te faciliteren is afhankelijk van het type medebewind: bij politiek en ambtelijk medebewind is de beleidsvrijheid van gemeenten groter dan bij mechanisch medebewind. Dit bepaalt de keuze voor de sturingsinstrumenten. Het Rijk heeft voor alle typen medebewind weinig mogelijkheden tot de inzet van sturingsmiddelen die ingrijpen in de gemeentelijke beleidsvrijheid. De sturingsmiddelen die het Rijk *wel* kan inzetten bieden echter voldoende aanknopingspunten actoren te stimuleren de wet te implementeren. Deze sturingsmiddelen hebben met elkaar gemeen dat actoren *het belang gaan inzien* van implementatie. Hiertoe zijn zowel communicatieve instrumenten als financiële instrumenten in potentie effectief.

Een financieel belang kan gemeenten stimuleren de wet te implementeren. Het is vooral bij politiek en ambtelijk medebewind zeker de moeite waard om te onderzoeken of actoren een financieel belang kunnen krijgen bij een effectieve implementatie van wetgeving in medebewind. De prioriteit om wetgeving te implementeren is ook te verhogen door communicatieve instrumenten. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in twee typen: instrumenten ten behoeve van voorlichting en instrumenten ten behoeve van terugkoppeling.

Instrumenten die tot doel hebben actoren voor te lichten en onduidelijkheden op te heffen (zoals tips, helpdesk, best practices etc.) worden ingezet als er kennelijke misverstanden leven over de uitleg en toepassing van wet- en regelgeving.

Door de inzet van communicatieve instrumenten met terugkoppeling (zoals zelfevaluaties, auditing en informatieplicht) wordt duidelijk waar de implementatie van wetgeving tekort schiet en hoe deze kan worden verbeterd. Het Rijk kan gemeenten aanspreken op de resultaten hiervan door bij geconstateerde implementatieproblemen de betrokken actoren te wijzen op best practices in andere gemeenten. Hierbij dient te worden aangesloten op de *belangen* die de verschillende actoren hebben bij implementatie van de wet.

Monitoring en terugkoppeling/mobiliseren betrokken actoren

Bij de uitvoering en naleving van wetgeving zijn verschillende actoren betrokken. Deze actoren kunnen verschillende belangen hebben bij de implementatie van de wet. Dit heeft gevolgen voor de keuze van instrumenten. Het type actoren, hun belangen en de mogelijkheden hen te mobiliseren tot implementatie van de wet dient derhalve te worden vastgesteld. Vooral bij politiek en ambtelijk medebewind is het belangrijk om betrokken actoren te mobiliseren. Het Rijk heeft immers geen middelen om in de gemeentelijke beleidsvrijheid in te grijpen dus wordt de rol van actoren groter om ook bij te dragen aan de bevordering van de implementatie. Mogelijkheden om de betrokken actoren te mobiliseren worden met name ingegeven door communicatieve terugkoppelinginstrumenten zoals monitoring (zelfevaluaties en auditing). Door bijvoorbeeld de gemeenteraad actief te informeren over de resultaten van zelfevaluaties of audits kan deze gemobiliseerd worden om zo nodig in te grijpen.

Analyse van de context

Bij de keuze voor sturingsinstrumenten is het van belang de *context* in kaart te brengen. Het is daarbij niet voldoende om alleen vast te stellen om welk type medebewind het gaat en wat het draagvlak is voor de wet- en regelgeving bij betrokken actoren. Een volgende vraag die men zich moet stellen is: *wordt implementatie van de wet bepaald door vooral het verhogen van de prioriteit die actoren hieraan geven (men ziet voldoende belang in implementatie) of is het veeleer een kwestie van het opheffen van onduidelijkheden in de wet- en regelgeving?*

Indien sprake is van onduidelijkheid als gevolg van complexiteit in de wet- en regelgeving en de hieruit voortvloeiende uitvoeringsregels dient het Rijk vast te stellen of de complexiteit het gevolg is van onduidelijkheden in de wet zelf, of het gevolg is van een te groot aantal uitzonderingsregels en procedures. Zo nodig kan het Rijk dan overwegen waar nodig vereenvoudigingen aan te brengen. Onduidelijkheid als een gevolg van het ontbreken van normeringen zijn op te lossen door instrumenten zoals protocollen. Andere vragen die in de analyse van de context kunnen worden gesteld zijn onder meer de volgende:

- Wat is de aansluiting van de wet- en regelgeving op de gemeentelijke praktijk?
- Wat is de uitvoeringscapaciteit van gemeenten?
- Is sprake van schijnbaar botsende sectorale beleidsbelangen die implementatie van de wet belemmeren?

Resumé: de aandachtspunten voor implementatie van wetgeving in medebewind

Hoewel geen algemeen recept is te geven voor een effectieve toepassing van sturingsinstrumenten kan wel worden gesteld dat aandachtspunt dient te zijn *het vergroten van de prioriteit van implementatie door het belang hiertoe voor de betrokken actoren te vergroten en/of onduidelijkheden weg te nemen*. Gezien het soms grote aantal factoren die van belang zijn om actoren te stimuleren tot implementatie van wetgeving is het in algemene zin aan te bevelen hier toe een mix van instrumenten in te zetten. Per wet en omstandigheid dient dan te worden bepaald om welk type medebewind het gaat, wat de specifieke nalevingsproblemen zijn en waardoor zij worden veroorzaakt, welke actoren zijn betrokken bij de implementatie van de wet en in hoeverre zij zijn te mobiliseren om de implementatie te verbeteren.

Conclusies Wet GBA: naar een gezamenlijk belang; een andere oriëntatie

De casestudies hebben een groot aantal sturingsinstrumenten en sanctiemogelijkheden opgeleverd. Deze variëren van relatief lichte communicatieve en economische instrumenten die de gemeentelijke beleidsvrijheid niet aantasten tot zware juridische sanctiemogelijkheden die diep ingrijpen in de gemeentelijke autonomie. Alle beschreven instrumenten (met uitzondering van de juridische) worden met wisselend succes in de onderzochte cases toegepast. BPR beperkt zich op dit moment tot de inzet van met name communicatieve instrumenten om de naleving te bevorderen. BPR is op zoek naar sturingsinstrumenten die wel enige impact op de gemeentelijke beleidsvrijheid hebben maar niet zwaar ingrijpen in de gemeentelijke autonomie.

Nalevingsproblemen Wet GBA

De Wet GBA schrijft tot in detail de taken, werkwijzen en verplichtingen van gemeenten voor. De gemeentelijke beleidsvrijheid is zeer beperkt. Mede hierdoor wordt de gebruikswaarde van de GBA door gemeenten niet altijd ervaren en heeft een goed lopende GBA geen hoge prioriteit. Men beschouwt de GBA als een administratieve verplichting die de gemeente zelf vrij weinig oplevert. In die zin bevat de wet weinig prikkels tot naleving. Verder wordt de Wet GBA door zowel de uitvoerders als BPR gezien als een complexe wet. In de loop der jaren zijn voor een groot aantal niet-standaardsituaties procedures, werkwijzen en zonnig functionaliteiten ontwikkeld. Hierdoor is een moeilijk te doorgronden complex van uitvoeringsregels ontstaan. Daarmee wordt de deskundigheid van de medewerkers een kritische factor.

In onze optiek liggen de hierboven geschetste punten ten grondslag aan de soms gebrekkige naleving van de Wet GBA. Het aantal gemeenten dat de Wet GBA *willens en wetens* niet naleeft is zeer beperkt. Het grootste probleem ligt dan ook in een min of meer onbewuste niet-naleving.

Gezien het voorgaande komen uit het onderzoek in hoofdlijnen twee oplossingsrichtingen naar voren om de naleving te optimaliseren. De eerste – waarvan de concrete uitwerking in dit onderzoek niet is meegenomen – heeft betrekking op het zo mogelijk vereenvoudigen en transparanter maken van de wet en de hieruit voortvloeiende uitvoeringsregels en procedures. Het gaat er hierbij niet om dat de wetsartikelen of de uitvoeringsregels op zichzelf ingewikkeld zijn, deze zijn afzonderlijk beschouwd goed uit te leggen. Het gaat er wel om dat de wet bestaat uit een *groot aantal* wetsartikelen en uitvoeringsregels, die tezamen een dermate complex beeld geven dat ze een groot beroep doen op de kennis en de tijd en bereidheid van betrokkenen om zich in al die regels te verdiepen. De tweede oplossingsrichting ligt in het verhogen van de prioriteit van een goede naleving van de Wet GBA door het belang daarvan voor gemeenten te verhogen. Door gemeenten de meerwaarde – ook voor zichzelf – van een goed GBA in te laten zien, krijgt een goede uitvoering vanzelf een hogere prioriteit. Het gaat dan niet zozeer om het ontwikkelen van instrumenten om gemeenten te dwingen maar om het creëren van een gezamenlijk belang. Op deze oplossingsrichting gaan we hieronder nader in.

Naar een andere oriëntatie

Nut en noodzaak van een goede bevolkingsadministratie wordt breed onderschreven. Wel lijkt er zowel bij de Rijksoverheid als bij gemeenten sprake te zijn van een sterk instrumentele benadering: men ziet de GBA als “een belangenvrije basisfunctie”. De GBA wordt weinig ‘binnengemeentelijk’ wordt gebruikt. Niet alleen leven er misverstanden in hoeverre dit al dan niet is toegestaan, ook onderhouden veel gemeentelijke afdelingen eigen administraties die men kwalitatief zeker niet minder acht dan de GBA. Dit terwijl de GBA deze systemen zeer goed zou kunnen voeden. In feite gaat het in de hierboven aangestipte discussie om de positionering van de GBA. Is de GBA een doel op zichzelf of is het een middel waar gemeenten gebruik van kunnen maken om andere beleidsdoelen te verwezenlijken? Deze posities behoeven elkaar zeker niet uit te sluiten. De GBA biedt gemeenten meer mogelijkheden dan op dit moment worden benut. Door de GBA te zien als een *bron* van waardevolle gegevens waaruit gemeenten voor diverse doeleinden kunnen putten, groeit de gebruikswaarde. Als zodanig kan de GBA zich ontwikkelen tot de basis van een groot aantal gemeentelijke administraties waardoor gemeenten meer dan nu het geval is een duidelijk belang krijgen in het naleven van de wettelijke regels.

Teneinde de gebruikswaarde van de GBA te optimaliseren, zijn de volgende maatregelen denkbaar. In de eerste plaats, dienen de koppelmogelijkheden met andere administraties duidelijk gemaakt te worden en dient duidelijk te worden waarom gemeenten koppelingen niet leggen, welke barrières zij daarbij ondervinden en op welke wijze deze zijn weg te nemen. Ook het Rijk dient een brede visie te ontwikkelen op de GBA. In de tweede plaats dienen best practices systematisch te worden beschreven en de opbrengsten hiervan. Hiermee kunnen andere gemeenten hun voordeel doen. In de derde plaats kan als onderdeel van de bredere visie op de GBA overwogen worden de criteria voor verstrekken van gegevens aan derden te herzien en waar mogelijk – uiteraard binnen de wettelijke grenzen – te verruimen. Gemeenten zouden dan gemakkelijker en tegen een financiële vergoeding bestanden aan derden kunnen leveren¹. In de vierde plaats kan worden overwogen analysetools aan de GBA toe te voegen met behulp waarvan een ge-

¹ Hierbij dient men zich rekenschap te geven van het verleden: juist het feit dat gemeenten vroeger actief bestanden aan derden verkochten heeft geleid tot de aanscherping van artikel 100 Wet GBA, waardoor de verstrekking van gegevens aan derden wordt beperkt. Met deze geschiedenis in het achterhoofd dient te worden bekeken of, en binnen welke marges, de opgelegde beperkingen in de verstrekking van gegevens aan derden kunnen worden verruimd.

meente selecties en doelgroepanalyses kan uitvoeren die van belang zijn voor de beleidsvoorbereiding. In de vijfde plaats kan het Ministerie van BZK monitoren of departementen nieuwe wetgeving uitvaardigen die prikkelt tot het niet-naleven van de Wet GBA. Mocht dit het geval zijn, dan kan het ministerie contact hierover opnemen met het desbetreffende departement en/of gemeenten informeren met als doel eventuele misverstanden te voorkomen.

Ontwikkelen van een gemeentelijk 'GBA-beleid'

Gemeenten dienen zich bewuster te worden van de gebruikswaarde van de GBA. Een in onze optiek in potentie effectief instrument voor het creëren van dit inzicht is de GBA-audit. De huidige audit richt zich op de processen en op de inhoudelijke kwaliteit van het informatiebeheer. Door de audit te verbreden – bijvoorbeeld door aan te sluiten bij door de VROM-Inspectie gehanteerde filosofie kan deze aan waarde winnen¹. Dit zou betekenen dat de audit zich niet enkel meer richt op de informatieprocessen maar ook in kaart brengt hoe het *gemeentelijke informatiebeleid* is vorm gegeven en welke plaats de GBA daarin inneemt. Cruciaal in de voorgestelde methodiek is dat BPR de uitkomsten van de audit bespreekt met de gemeenten en in overleg aanbevelingen formuleert om te komen tot een kwalitatief goede GBA.

Een onmisbare schakel in de naleving van de wet is de burger. Hoewel er wel enige gevolgen verbonden zijn aan een onjuiste inschrijving zijn de consequenties doorgaans gering. Burgers moeten zich bewust worden van het feit dat een goede inschrijving in de GBA ook voor hen van belang is. Dit belang groeit des te meer wanneer de GBA de bron wordt van een groot aantal andere administraties. Wellicht leidt dat er toe dat incidentele prikkels om niet juist ingeschreven te staan voor een deel verdwijnen. Een goede, wellicht rijksbrede, communicatie van het burgerbelang is wenselijk.

¹ De door de VROM-Inspectie gehanteerde filosofie houdt in dat een gemeente taken pas op een adequate wijze uitvoert als er samenhang is tussen beleid/visie, programmering/planning en uitvoering.

1 Achtergrond

1.1 Medebewindstaken

Rijk, provincie en gemeenten hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid bij het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van beleid. Voor de decentrale bestuurslagen – provincies, gemeenten en waterschappen – maar ook voor andere overheidsorganen zijn veel van de uitvoerende taken grotendeels bepaald door het rijksbeleid en de daaraan gekoppelde wet- en regelgeving. Rijksbeleid is vaak weer medegevormd en bepaald door Europese wet- en regelgeving.

Taken van gemeenten bestaan uit *autonome taken* en uit *taken in medebewind*. Bij autonome taken is de gemeente vrij zelf het beleid te bepalen. Voorbeelden zijn het subsidiebeleid, het veiligheidsbeleid en het beleid rondom de wegenstructuur. Wanneer gemeenten taken uitvoeren die voortvloeien uit landelijke regelingen, wordt gesproken van *medebewind*. De medebewindstaken worden als het ware ‘in opdracht’ van het Rijk uitgevoerd. Deze taken zijn vastgelegd in wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur of ministeriele regelingen. Voorbeelden zijn de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, het verlenen van bouwvergunningen of milieuvergunningen als onderdeel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening of de Wet Milieubeheer en het verstrekken en bijhouden van persoonsgegevens als onderdeel van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Medebewind is globaal onder te verdelen in drie typen: politiek, ambtelijk en mechanisch medebewind.

- *Politiek medebewind*: het Rijk laat de gemeenten ruimte bij de uitvoering een lokale normstelling te hanteren. Zo verplicht de Wet op de Ruimtelijke Ordening gemeenten bestemmingsplannen op te stellen voor het buitengebied. De inhoud van deze plannen is echter een zaak van de lokale politiek. Kortom: er zijn ‘politiseerbare’ marges.
- *Ambtelijk medebewind*: er bestaat geen ruimte voor lokale normstelling, maar de Wet laat wel voldoende ruimte om – op bestuurlijk niveau – vooral recht te doen aan de doeleinden van de wet. Er is voor de uitvoerende instantie een bepaalde beleids- en beoordelingsvrijheid bij het nemen van besluiten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de oorspronkelijke Algemene Bijstandswet en aan vergunningverlening op grond van de Wet Milieubeheer.
- *Mechanisch medebewind*: de wet schrijft nauwkeurig voor hoe gemeenten deze moeten uitvoeren (Kieswet, Wet op de Lijkbezorging, Wet GBA).

Gemeenten hebben bij politiek medebewind en ambtelijk medebewind veel beleidsvrijheid in de *uitvoering* van de medebewindstaken. De gedachte hierachter is dat gemeenten beter in staat zijn maatwerk toe te passen bij de uitvoering van beleid. Het toezicht door het Rijk is primair gericht op het goed functioneren van de wettelijke systemen en niet op de uitvoering van wetten door individuele gemeenten.

De Gemeentewet verplicht het Rijk de kosten van gemeenten te vergoeden die verbonden zijn aan de uitvoering van medebewindstaken voorzover deze niet aan derden zijn door te berekenen¹. Deze bepaling wordt in de praktijk alleen toegepast bij mechanisch medebewind².

¹ Gemeentewet artikel 108, 3^e lid.

² Raad voor financiële verhoudingen. Jaarrapport 2004.

1.2 Naleving medebewindstaken

Het Rijk is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van medebewindstaken en wil in die hoedanigheid inzicht hebben in de mate waarin *gemeenten* en andere overheden hun wettelijke verplichtingen nakomen. Het Rijk kan op verschillende manieren grip houden op de uitvoering. In de eerste plaats kan het Rijk toezicht houden door formele sturings- en sanctiemogelijkheden (preventief en repressief) in te zetten. In de tweede plaats beschikt het Rijk over niet-formele sturingsinstrumenten om een rechtmatige uitvoering te bevorderen. Formele sturings- en sanctiemogelijkheden hebben meestal een *juridisch* karakter, niet-formele sturings- en sanctiemogelijkheden hebben meestal een *economisch* of *communicatief* karakter. Het onderscheid tussen communicatieve en economische sturings- en sanctiemogelijkheden enerzijds en juridische sturings- en sanctiemogelijkheden anderzijds, is dat bij juridische instrumenten wordt ingegrepen in de gemeentelijke bevoegdheden. Voor de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport de cursief gedrukte termen.

Tabel 1.1 Sturingsinstrumenten

	Communicatieve instrumenten	Economische instrumenten	Juridische instrumenten
Formeel			++
Niet formeel	++	++	+

Communicatieve en economische sturings- en sanctiemogelijkheden

Communicatieve en economische sturings- en sanctiemogelijkheden zijn (bijvoorbeeld) overleg en informeren, uitwisselen van best practices, subsidies, etcetera. Wel moet voor financiële instrumenten uiteraard een wettelijke grondslag bestaan. Daarnaast is er sprake van dat het Rijk lokale overheden bij medebewindstaken kan verplichten om bepaalde informatie omtrent naleving te communiceren (*informatief toezicht*). Hier geldt eveneens de eis van een wettelijke grondslag¹ en van terughoudendheid teneinde de zelfstandigheid en beleidsvrijheid van gemeenten te waarborgen.

Juridische sturings- en sanctiemogelijkheden²

Toezicht op gemeenten vindt in formele zin plaats op twee manieren, namelijk *preventief* en *repressief*. Bij preventief toezicht gaat het om goedkeuringsbevoegdheid en daarmee vergelijkbare figuren. Een voorbeeld hiervan is dat een bestemmingsplan pas in werking kan treden na voorafgaande goedkeuring. Repressief toezicht vindt niet vooraf plaats maar achteraf. Vernietiging (het prototype van repressief toezicht) betekent dat een genomen en wellicht al in werking getreden besluit van hogerhand wordt teruggedraaid. Andere voorbeelden van repressief toezicht zijn de bestuurlijke aanwijzing, de last onder dwangsom en de taakverwaarlozingsregeling.

Grondwettelijk is vastgelegd dat formeel toezicht van het Rijk op gemeenten en van provincies op gemeenten altijd een wettelijke grondslag nodig heeft. Het staatsrecht bewaakt zorgvuldig de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten, teneinde te voorkomen dat de zelfstandigheid en beleidsvrijheid van gemeenten binnen ons staatsbestel meer dan noodzakelijk worden aangetast. Daarom worden zware eisen gesteld aan de introductie van formeel toezicht.

¹ Deze is neergelegd in de Gemeentewet (artikelen 110, 111 en 119).

² De beschrijving van formele sturings- en sanctiemogelijkheden is deels overgenomen uit het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur: *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur* (oktober 2002).

Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

Hoewel het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving varieert, zijn er enkele overeenkomsten te benoemen. Deze beschrijven we hieronder, waarbij we een onderscheid maken in het toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. *Rechtmatigheid* betekent het voldoen aan wettelijke kaders en regelgeving. Onder *doelmatigheid* verstaan we de efficiëntie van de uitvoering van beleid. *Doeltreffendheid* verwijst naar de effectiviteit van het gevoerde beleid.

*Rechtmatigheid*¹

Het toezicht op de rechtmatigheid is voor een groot deel gedelegeerd aan het lokaal bestuur. Hierbij zijn gemeenten echter wel gebonden aan regels die door het Rijk zijn opgelegd. Verschillende organen binnen een gemeente hebben een rol op het gebied van rechtmatigheidscontrole. In de eerste plaats is hiervoor een rol weggelegd voor de gemeenteraad. Sinds de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur heeft de gemeenteraad betere mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitoefenen. Zo is de raad opdrachtgever van de accountant die belast is met de controle van de jaarrekening. Tot en met 2003 was de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening voornamelijk gericht op het getrouwe beeld hiervan. De scope van de controle op rechtmatigheid is sinds 2004 uitgebreid met onder meer de verplichting dat de accountant voortaan een gekwantificeerde en gekwalificeerde uitspraak over de juiste toepassing van rechtmatigheidsregels moet doen. Daarnaast stelt de raad verordeningen vast op grond waarvan beleid wordt uitgevoerd (zoals bij de Wet Voorzieningen Gehandicapten en de Wet Werk en Bijstand). De raad controleert via de accountant of gelden rechtmatig zijn besteed. Per 2006 dient iedere gemeente over een rekenkamer of –functie te beschikken. De rekenkamer ondersteunt de raad in haar controlerende taak, door specifieke audits uit te voeren.

In de tweede plaats is het College van B&W verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving en legt hierover verantwoording af aan de raad. Om adequaat verantwoording te kunnen afleggen moet het College van B&W voortdurend inzicht hebben in onder meer de betrouwbaarheid van de informatievoorziening in de gemeente en de stand van zaken van uitvoering van beleid. Indien over de rechtmatigheid van uitvoering wordt gerapporteerd aan College van B&W en de gemeenteraad dan kunnen deze maatregelen nemen, zoals het treffen van organisatorische of financiële voorzieningen. Gemeenten zijn zich echter nog niet volledig bewust van de implicaties van de invoering van de rechtmatigheidscontrole. Grootste probleem is op dit moment dat bij gemeenten een zekere ‘sense of urgency’ zou ontbreken om iets aan rechtmatigheid te doen. Indien een accountant op grond van zijn bevindingen niet tot een goedkeurende verklaring kan komen (bijvoorbeeld door ondeugdelijke normeringen of door fouten) dan bestaat de vrees dat dit bij burgers mogelijk een verkeerd beeld oproept zoals fraude. Daarnaast kan tijdgebrek en gebrek aan deskundigheid raadsleden en rekenkamers belemmeren haar controlerende rol goed uit te voeren.

Het Rijk, hierin vertegenwoordigd door een agentschap of inspectie, oefent signalerend toezicht uit. Het toezicht richt zich vooral op de besteding van middelen en geschiedt door verplichting tot rapportage aan gemeenten (informatieplicht), auditing, en signalen door derden. Het toezicht op grond van de informatieplicht is geaggregeerd, behalve als uit de aangeleverde informatie ernstige rechtmatigheidsproblemen blijken. Maar ook in dat geval wordt het ‘ingrijpen’ in eerste instan-

¹ De beschrijving voor gemeenten is deels overgenomen uit het artikel “Wie is probleemeigenaar bij rechtmatigheidscontrole” door A. Elsenaar in Openbaar Bestuur (November 2004, pagina 25-28).

tie over gelaten aan het lokaal bestuur. Als de inspectie constateert dat een gemeente niet zelf overgaat tot de correctie van een geconstateerd nalevingsprobleem dan kan zij in bepaalde gevallen economische sancties opleggen (met name als sprake is van reeds uitgekeerde gelden, dan kunnen deze zo nodig worden teruggevorderd). Bij ernstige rechtmatigheidsproblemen wordt de minister geïnformeerd. Deze kan dreigen met de inzet van juridische sanctiemiddelen zoals een aanwijzing, of deze in het uiterste geval daadwerkelijk inzetten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het Rijkstoezicht richt zich met name op de rechtmatigheid van de uitvoering van beleid. Op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt niet systematisch toegezien door het Rijk. Gemeenten zijn hier doorgaans zelf vrij in en verantwoordelijk voor.¹ Het College van B&W rapporteert over de uitvoering van de wet en over de resultaten van de uitvoering aan de gemeenteraad. De gemeenteraad toetst of de uitvoering van de wet is gebeurd op de afgesproken manier, en of de verwachte resultaten zijn behaald. Ook burgers en cliëntenorganisaties hebben hierin een rol: als men van mening is dat de gemeente de wet niet goed uitvoert kan men in bezwaar of beroep komen bij een gemeentelijk bestuursorgaan tegen een uitvoeringsbesluit, of in tweede instantie bij de bestuursrechter. Het Rijk volgt in de regel wél op geaggregeerd niveau de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering. Onder meer door middel van monitoring en zelfevaluaties verkrijgt het Rijk hiervan een geaggregeerd beeld.

1.3 Oorzaken voor niet-naleving

Sommige medebewindstaken worden volgens het Rijk niet altijd of niet volledig volgens de regels uitgevoerd door de lagere overheden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken noemt hiervoor de volgende mogelijke oorzaken.

1. De wet- en regelgeving sluit onvoldoende aan bij de praktijk en is daarmee niet toereikend om een (praktisch) probleem op te lossen. Het kan dan gaan om regels die een te laag detailniveau hebben, regels die ontbreken, regels die niet meer het doel dienen waarvoor ze zijn geschreven of regels die iets beogen op te lossen wat niet meer voorkomt.
2. Er is sprake van onduidelijke regels.
3. De perceptie dat regels (van verschillende ministeries) conflicteren.
4. De regels (van verschillende ministeries) conflicteren volgens de beleving van gemeenten.

Los van deze mogelijke oorzaken kan het ook zijn dat er sprake is van duidelijke, goed gecommuniceerde regels, maar dat deze toch niet of niet volledig worden nageleefd. Redenen hiervoor kunnen zijn dat er gebrek is aan capaciteit, deskundigheid, geld en/of tijd of dat het onderwerp weinig politieke of bestuurlijke prioriteit krijgt binnen de gemeente. Ook kan het voorkomen dat er een financieel belang in het geding is waardoor regels niet strikt nageleefd worden.

¹ Nog los van het feit dat daar een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor nodig zou zijn.

1.4 Doelstelling, onderzoeksvragen en -opzet

De Wet GBA is een wet die door gemeenten wordt uitgevoerd in mechanisch medebewind. Naar de mening van het Rijk is in het geval van het bijhouden van de GBA sprake van niet volledige naleving van de wet. Het Ministerie van BZK/Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) wenst nieuwe inzichten in de mogelijkheden gemeenten die nalatig zijn bij de uitvoering van de Wet GBA te stimuleren en te bewegen de opgelegde taken uit te voeren. Ze heeft hiertoe Research voor Beleid opdracht verleend onderzoek uit te voeren op basis van de volgende centrale probleemstelling:

Welke in de praktijk beproefde sturingsmogelijkheden zijn er voor BZK/BPR om de uitvoering van gemeentelijke medebewindstaken in het kader van de Wet GBA te waarborgen?

De bovenstaande probleemstelling is uitgewerkt in een serie onderzoeksvragen (zie kader).

Onderzoeksvragen

1. Bij welke medebewindstaken (cases) is er sprake van (volledige) naleving van wet- en regelgeving *nadat* het Rijk heeft ingegrepen?
 - Welke partijen zijn betrokken bij de taak?
 - Wat is de relatie tussen deze partijen?
 - Wat was volgens het Rijk de kern van het probleem bij naleving?
 - Wat waren volgens de gemeenten de problemen bij naleving?
2. Welke formele bevoegdheden of sturingsinstrumenten heeft het Rijk bij deze medebewindstaken?
3. Zijn deze of andere sanctie- en/of sturingsinstrumenten ingezet om naleving te stimuleren?
4. Wat zijn de resultaten en effecten van het ingrijpen?
 - Beoogde resultaten en effecten
 - Eventuele positieve en negatieve neveneffecten
5. Wat is de effectiviteit van de gekozen aanpak? Wat werkt goed en wat minder?
6. Welke leerpunten en succesfactoren zijn er voor de case van niet (volledige) naleving van de Wet GBA?

Onderzoeksopzet

De nieuwe inzichten in de mogelijkheden nalatige gemeenten te stimuleren en te bewegen opgelegde taken uit te voeren, zijn gezocht door een beperkt aantal medebewindstaken (cases) diepgaand te bestuderen. Gestart is met het opstellen van een lijst van cases. Aan de hand van de volgende criteria zijn naast de GBA-case in overleg met de opdrachtgever vier andere cases geselecteerd:

- raakvlakken met de GBA-case, zoals de aanwezigheid van andere betrokkenen en problemen (nu of in het verleden) bij de naleving van de wet- en regelgeving door gemeenten;
- variatie in de aard en inhoud van de ingezette instrumenten om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en/of af te dwingen;
- aanwezigheid/afwezigheid toezichthoudende/handhavende instantie;
- beleidsvrijheid ten aanzien van de uitvoering van het medebewind.

Na de selectie zijn de cases uitgewerkt aan de hand van dossierstudie en internetsearches. Tevens zijn per case gemiddeld vijf interviews afgenomen onder betrokkenen bij het desbetreffende ministerie, de handhavende instantie en enkele gemeenten. Per case is een verslag gemaakt. Op basis van de resultaten hebben de onderzoekers een overkoepelende analyse uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn tijdens een groepsgesprek aan betrokkenen uit het veld voorgelegd teneinde de uitkomsten te toetsen en zo mogelijk te verdiepen. De uitkomsten van het gesprek zijn verwerkt in het eindrapport.

1.5 Leeswijzer

Naast de samenvatting en de conclusies en de onderzoeksopzet (hoofdstuk 1) bestaat het rapport uit drie hoofdstukken en vijf bijlagen. In hoofdstuk 2 geven we een samenvattend overzicht van de casestudies. Per case komen de onderzoeksvragen 1 t/m 5 aan de orde. In de bijlagen zijn uitgebreide verslagen opgenomen van de casestudie. In hoofdstuk 3 werken we de sturingsinstrumenten die uit de cases naar voren komen verder uit. In hoofdstuk 4 spitsen we ons toe op de GBA-case en beantwoorden we onderzoeksvraag 6.

2 Toezicht op gemeenten: vijf cases

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de casestudies naar de uitvoering van taken in medebewind. Onderwerp van deze casestudies waren van de volgende vijf wetten¹:

1. Wet Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens
2. Wet Werk en Bijstand
3. Wet Voorzieningen Gehandicapten
4. Landelijk Beleidskader voor het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
5. Wet op de Ruimtelijke Ordening

We beschrijven achtereenvolgens

- de uitvoering van de wetten door gemeenten
- het toezicht dat op deze uitvoering wordt uitgeoefend
- de naleving
- de instrumenten die beschikbaar zijn (en worden gebruikt) om de naleving te bevorderen.

2.1 Wet Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens

Uitvoering

De GBA kenmerkt zich door een decentrale opzet: iedere Nederlandse gemeente beschikt over een gemeentelijke basisadministratie. Gemeenten zijn verplicht de GBA zo goed mogelijk te onderhouden. Een gemeente dient gevolg te geven aan het verzoek van een burger hem op een bepaald adres *in te schrijven* in de GBA, zolang de burger én het adres voldoen aan de wettelijke criteria. Wanneer een gemeente signalen krijgt dat een burger geen juist adres of geen adreswijziging meldt, is de gemeente verplicht ambtshalve hier onderzoek naar te doen en het adres in de GBA aan te passen.

De minister stelt zich terughoudend op in het toezicht op de *praktische* uitvoering door gemeenten. Met "*praktische uitvoering*" wordt hier bedoeld op de inspanningen die gemeenten leveren om de registratie in de GBA een correcte weergave te laten zijn van de werkelijke woonsituatie van burgers. Het gaat hierbij dan om controles op inschrijvers², controles op het werkelijk hoofdverblijf van inschrijvers, het opsporen van onrechtmatig verblijf, etc. Gemeenten dragen zorg voor het doorvoeren van de mutaties in de GBA en moeten er in dit verband primair *zelf* op toezien dat de wet- en regelgeving door henzelf, burgers en afnemers wordt nageleefd.

De indruk is dat gemeenten over het algemeen bereid zijn tot naleving. Een duidelijk beeld van de omvang en ernst van de niet-naleving is niet beschikbaar. Uit de praktijk zijn desalniettemin gevallen bekend waarin gemeenten bewust of onbewust wet- en regelgeving hebben genegeerd die betrekking heeft op de *praktische uitvoering*³. Het komt bijvoorbeeld voor dat gemeenten bij de uitvoering van de wet- en regelgeving (ingesleten) regels hanteren die niet conform de Wet GBA zijn. De redenen voor dit verzuim zijn onder te verdelen in de onderstaande categorieën:

- onbekendheid met – en onduidelijkheid van de wet- en regelgeving
- onvoldoende capaciteit en middelen
- vermeende strijdigheid met gemeentelijk beleid.

¹ Zie bijlagen 1,2,3,4,5 voor een uitgebreidere beschrijving van de cases.

² Zoals verblijft een inschrijver legaal in Nederland.

³ Waar slechts signalerend toezicht op gehouden wordt, zie de volgende paragraaf.

Toezicht Rijk

De minister van BZK is eindverantwoordelijk is voor de instandhouding van een goed draaiend GBA systeem. Het rijkstoezicht is daarom primair gericht op de technische, procesmatige en beheersmatige aspecten van de gemeentelijke GBA systemen. Dit toezicht vindt onder meer plaats door *periodieke auditing* (eens in de drie jaar) bij een gemeente van het GBA-systeem.

De instantie die namens de Minister toezicht houdt, het Agentschap BPR, is 'signalerend toezichthouder', dat wil zeggen dat betrokkenen bij het GBA-stelsel verplicht zijn BPR in te lichten over (structurele) uitvoeringsproblemen bij de GBA. BPR draagt er vervolgens zorg voor dat de signalen diegenen (zoals de minister) bereiken die maatregelen kunnen nemen (zoals het schouwen en toetsen van niet goed werkende systemen, of het wijzigen van wet- en regelgeving). BPR beschikt niet over bevoegdheden *zelf* bij een gemeente *corrigerende maatregelen* te nemen om naleving af te dwingen.

Toezicht gemeenten

Voor burgers die uit onwetendheid of nalatigheid niet aan de verplichtingen voldoen is het volgens geïnterviewde gemeenten meestal afdoende hen te informeren over de regels, of te waarschuwen voor de consequenties van het niet naleven (zoals het niet meer in aanmerking komen voor gemeentelijke voorzieningen). Sancties zijn dan niet nodig. Om burgers die willens en wetens de Wet GBA niet naleven aan te kunnen pakken, kunnen gemeenten verschillende correctieve sturingsinstrumenten gebruiken, zoals opschorting van overheidsprestaties of het als ultieme sanctie dreigen met afsluiting van burgers van de GBA zodat zij geen recht meer hebben op bepaalde voorzieningen zoals de bijstand¹. Ook kan de gemeente aangifte doen bij de politie.

Behalve correctieve instrumenten beschikken gemeenten over preventieve sturingsinstrumenten. Dit zijn instrumenten waarmee men de rechtmatigheid van inschrijvingen in de GBA kan controleren. De beschikbare instrumenten zijn hieronder samengevat.

- **Onderzoek:** in principe moet de gemeente volgens de Wet GBA burgers inschrijven op een adres als iemand daar zijn hoofdverblijf heeft. De gemeente heeft recht tot onderzoek, wanneer er twijfels zijn of iemand werkelijk op het betreffende inschrijvingsadres woont. Om dit te bepalen kan een gemeente enerzijds onderzoek doen naar de persoon zelf (legale verblijfsstatus en hoofdverblijf). Anderzijds kan een gemeente onderzoeken of het opgegeven adres een bewoonbaar pand betreft en er niet meer bewoners zijn ingeschreven dan redelijkerwijs in het pand kunnen verblijven. Een andere weigeringsgrond tot inschrijving kan zijn of iemand meewerkt aan het onderzoek.
- **Samenwerking gemeentelijke diensten:** ten behoeve van de controle kan een gemeente informatie inwinnen bij andere gemeentelijke diensten. De samenwerking tussen de gemeentelijke diensten kan zich ook uitstrekken tot informatie-uitwisseling om een onterechte toekenning van voorzieningen aan burgers te voorkomen.
- **Uitwisseling gegevens:** gemeenten kunnen gegevensbestanden intern (tussen diensten) aan elkaar koppelen om onregelmatigheden op te sporen.

¹ Burgers daadwerkelijk afsluiten van de GBA is in de praktijk echter geen optie, omdat de overheid er juist behoefte aan heeft zijn burgers te registreren. Dat is slechts anders indien het illegalen betreft (althans sedert 1998 worden deze niet meer ingeschreven in de GBA om de schijn van legaliteit te voorkomen, destijds een duidelijk politiek gemotiveerde beslissing) dan wel indien de identiteit van betrokkene niet kan worden vastgesteld.

2.2 Wet Werk en Bijstand

Uitvoering

De hoofddoelstelling van de Wet Werk en Bijstand (WWB) is het activeren van bijstandsgerechtigden. Dit moet uiteindelijk leiden tot een daling van het aantal mensen dat op de bijstand is aangewezen.

De WWB wordt door gemeenten uitgevoerd in ambtelijk medebewind. Gemeenten dragen de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB. De gemeenten krijgen een ongeormerkt budget voor algemene bijstandsuitkeringen (het zogeheten 'inkomensdeel') en een geormerkt budget voor reïntegratieactiviteiten (het zogeheten 'werkdeel'). Op grond van de WWB zijn gemeenten verplicht de verschillende onderdelen van het gemeentelijk beleid uit te werken in verordeningen. Ook hebben gemeenten de mogelijkheid een eigen sanctiebeleid te ontwikkelen voor bijstandsgerechtigden die zich niet aan de voorwaarden houden. Gemeenten zijn verplicht zich over de rechtmatigheid van de uitvoering te verantwoorden aan het Rijk door middel van een verslag en een financiële jaaropgave.

De belangrijkste prikkel voor gemeenten om de WWB goed uit te voeren is gelegen in het 'inkomensdeel'. Aan de uitvoering zitten namelijk financiële consequenties: wat de gemeente bespaart op het budget valt vrij. Een eventueel begrotingsoverschot op het inkomensdeel mag door de gemeente naar eigen inzicht aangewend worden, waardoor de prikkel ontstaat om de uitkeringslasten te verlagen en daarmee dus de uitstroom te bevorderen, instroom tegen te gaan en fraude te bestrijden.

De WWB is een nieuwe wet, er is nog geen volledig inzicht in de naleving door gemeenten en in de effectiviteit van de sturingsinstrumenten.¹

Toezicht Rijk

Het rijkstoezicht wordt namens de minister van SZW uitgevoerd door de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI). IWI maakt deel uit van het Ministerie van SZW, maar bekleedt een onafhankelijke positie ten opzichte van het ministerie. Ze kan zelf haar toezichtprogrammering opstellen, maar toetst dit wel met de minister en het veld. IWI is signalerend toezichthouder (ze signaleert eventuele problemen en geeft deze door aan de minister) maar heeft geen bevoegdheid tot corrigerend optreden zoals het opleggen van boetes. Het toezicht is op geaggregeerd niveau en richt zich op de naleving van de wettelijke voorschriften (rechtmatigheid) en op de aspecten die de minister nodig heeft om te kunnen beoordelen in hoeverre de uitvoering heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de wet (doeltreffendheid). De rapporten van IWI gaan via de minister van SZW ongeclausuleerd naar de Kamer en zijn daarmee dus openbaar.

IWI toetst en beoordeelt steekproefsgewijs de *rechtmatigheid* van de gemeentelijke verslagen en schetst op hoofdlijnen een landelijk beeld van de werking van het WWB systeem. Ze steunt hierbij op de gemeentelijke verantwoording en de accountantsverklaring daarover. IWI kan wel besluiten tot een onderzoek of een gemeente in staat is betrouwbare gegevens te leveren.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor IWI aanvullend eigen onderzoek te verrichten naar risicovolle aspecten binnen het wettelijk systeem. Dit eigen aspectonderzoek vindt zonnodig plaats tot op dossierniveau, echter gericht op een landelijk beeld en/of oordeel. Op basis van het toezicht-rapport kan de minister nadere bestuurlijke en/of beleidsmatige afwegingen maken en zonnodig het beleid, de sturing en de uitvoering tijdig en gericht aanpassen.

¹ Deze case geeft derhalve niet volledig antwoord op de onderzoeksvraag of sprake is van (volledige) naleving van wet- en regelgeving. Wel biedt de case onder meer inzicht in sturings- en sanctiemogelijkheden die mogelijk interessant kunnen zijn voor de GBA-case.

Er is geen rijkstoezicht op de *doelmatigheid* van de uitvoering door gemeenten. Dit is namelijk de exclusieve verantwoordelijkheid van gemeenten. Ten aanzien van de *doeltreffendheid* van de uitvoering onderzoekt IWI op bovenlokaal -en landelijk niveau of de doelen van de WWB zijn gehaald. Ze baseert zich daarbij op afspraken die zijn gemaakt tussen de raad en het College van B&W als basis voor de normering. Daarnaast baseert ze zich primair op informatie uit verantwoording, monitorinformatie en beschikbare gemeentelijke bronnen. Eigen uitvraag bij gemeenten is in laatste instantie aan de orde, uitgangspunt voor IWI is namelijk de informatiedruk voor gemeenten zoveel mogelijk te beperken.

Interventies bij onrechtmatige uitvoering

Hoewel het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering door gemeenten in principe op geaggregeerd niveau geschiedt, dient IWI signalen over individuele gemeenten die ernstig tekort schieten in de uitvoering van de WWB wel op te pakken. Bij verdenking van ernstige tekortkomingen bij een individuele gemeente meldt ze dit aan de minister en aan de gemeente. Dit leidt niet direct tot nadere actie van de minister of tot financiële sancties. Een eventuele interventie vindt namelijk in eerste instantie plaats op het lokale niveau (bijvoorbeeld door de gemeenteraad). Bij werkelijk ernstige tekortkomingen in de rechtmatigheid heeft de minister de bevoegdheid een bestuurlijke aanwijzing te geven eventueel gevolgd door een financiële maatregel. In de praktijk is dit uiterste middel vrijwel nooit ingezet¹.

Toezicht gemeenten

De controle op de uitvoering van de WWB primair plaats binnen de gemeente zelf. Het College van B&W legt op grond van de Gemeentewet verantwoording af aan de gemeenteraad over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Ook burgers hebben een rol in het toezicht op de uitvoering van de WWB. Gemeenten zijn namelijk verplicht regelmatig overleg te voeren over de uitvoering met een gemeentelijke cliëntenraad. In deze raad zijn verschillende belangorganisaties vertegenwoordigd. De raad mag gevraagd en ongevraagd advies geven op het gebied van beleid en uitvoering.

2.3 Wet Voorzieningen Gehandicapten

Uitvoering

De WVG heeft als uitgangspunt dat ouderen en gehandicapten zo lang mogelijk zelfstandig blijven en kunnen deelnemen aan het sociale en maatschappelijke leven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WVG en dragen hiervoor ook de financiële eindverantwoordelijkheid. De WVG wordt door gemeenten uitgevoerd in politiek medebewind. De uitvoering van de WVG wordt bekostigd uit het gemeentefonds. De gelden voor de uitvoering van de WVG zijn niet geoormerkt. Voor gemeenten geldt een 'zorgplicht': zij moeten verantwoorde voorzieningen verstrekken aan mensen die daarvoor in aanmerking komen. De wetgever heeft bij de invoering van de WVG nadrukkelijk gekozen voor een decentrale uitvoering. De gedachte hierachter was dat gemeenten beter in staat zijn 'zorg op maat' te verlenen omdat de omstandigheden verschillen tussen gemeenten. Gemeenten geven door verordeningen invulling aan de WVG en kunnen de uitvoering aanpassen aan lokale omstandigheden. De WVG is namelijk een "raamwet".

¹ Bij de Wet Werk en Bijstand is het middel nog niet ingezet, en vrijwel nooit tijdens de vroegere Algemene Bijstandswet.

Naleving gemeenten

Uit evaluatieonderzoek is gebleken dat de uitvoering van de WVG in de meeste gevallen naar tevredenheid verloopt. Desalniettemin was een minderheid van de gebruikers (gehandicapten die in aanmerking komen voor een voorziening) niet geheel tevreden over de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie en over verschillende interpretaties van de wet tussen gemeenten. Het feit dat gemeenten de WVG verschillend interpreteren heeft ertoe geleid dat er in vergelijkbare gevallen sprake kan zijn van verschillen in besluiten over hetgeen verstrekt moet worden. Gebruikers ervaren dat als rechtsonzekerheid. Decentrale wetsuitvoering kan – en mag – echter tot verschillen tussen gemeenten leiden. De wetgever heeft slechts gesteld dat de te verstrekken voorzieningen 'verantwoord' moeten zijn, gelet op behoefte van de betreffende cliënt. Hoewel jurisprudentie (uitspraken in zaken aangespannen door cliënten) in veel gevallen een ondergrens aangeeft van hetgeen kan worden verstaan onder een 'verantwoorde voorziening', sanctioneert de rechter de beleidsvrijheid van gemeenten (autonomie van decentrale overheden) niet.

Het protocol

De Minister van SZW, de VNG en gebruikersorganisaties hebben afspraken gemaakt om de kwaliteit van de WVG-uitvoering te verbeteren. Daartoe is een *protocol* ontwikkeld dat beoogt een zekere normering tot stand te brengen voor een 'behoorlijke' toepassing en uitvoering van de WVG. De status van het protocol is die van beleidsintentie. Het heeft geen formeel-juridische status. Jurisprudentie uit zaken die burgers en cliëntenorganisaties hebben aangespannen leidt tot de conclusie dat naleving van het protocol door gemeenten niet afdwingbaar is¹.

Uit evaluatie van het protocol blijkt dat de overgrote meerderheid van de gemeenten het protocol naleeft. Niet in alle details, maar wel in grote lijnen. Het protocol is voor veel gemeenten aanleiding geweest de eigen verordeningen tegen het licht te houden; het biedt een handvat voor het gemeentelijk beleid. Het protocol is ook een handvat voor belangengroepen om de gemeenteraad te beïnvloeden.

Toezicht Rijk

Het Rijk houdt op macroniveau zicht op de resultaten van de WVG door het monitoren van kentallen. Hiertoe is een 'WVG-scan' ontwikkeld die door gemeenten wordt ingevuld. Behalve evaluatieonderzoeken rond de naleving van het protocol ziet het Rijk niet toe op de uitvoering van de WVG. Gemeenten zijn niet verplicht tot zelfevaluaties, of tot verantwoordingen aan het Rijk. De minister heeft geen aanwijzingsbevoegdheid, hij is slechts verantwoordelijk voor een goed functionerend wettelijk systeem. De minister is niet aanspreekbaar op een slechte uitvoering van de WVG door een individuele gemeente, dit is de taak van het lokaal bestuur.

Toezicht gemeenten

De *controle* op de uitvoering van de WVG is primair een taak voor de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt de verordening vast en toetst de uitvoering; het College van B&W legt hierover verantwoording af aan de raad. Ook burgers en gebruikersorganisaties dragen bij aan de controle op een goede uitvoering, zij kunnen in beroep bij de gemeente en in tweede instantie bij de bestuursrechter, om de uitvoering door een gemeente te laten toetsen.

¹ Om een verankering van het protocol in de wet mogelijk te maken, zodat uitvoering afdwingbaar is, is een wetswijziging WVG ingediend. Inmiddels heeft de Staatssecretaris van VWS aangegeven dat een wettelijke verankering niet past binnen de systematiek van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, waarin de WVG opgaat per 2006. Het ingediende wetsvoorstel zal daarom worden ingetrokken.

Overig toezicht

Er vindt vergelijkend onderzoek – 'benchmark WVG' – plaats tussen een groot aantal gemeenten, in het bijzonder gericht op het in kaart brengen van goede voorbeelden. Het idee achter de benchmark is dat andere gemeenten er hun voordeel mee kunnen doen. De benchmark is met subsidie van het Ministerie van SZW ontwikkeld. Gemeenten kunnen op vrijwillige basis aan deze benchmark deelnemen.

2.4 Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

Uitvoering

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) heeft tot doel de onderwijsresultaten en schoolloopbanen van kinderen en jongeren in sociale, culturele en economische achterstandssituaties te verbeteren. Het GOA wordt door gemeenten uitgevoerd in politiek medebewind. Gemeenten voeren de regie in het GOA en zijn elke vier jaar verplicht tot het opstellen van een zogeheten 'GOA-plan'. In dit plan staan de beleidsdoelstellingen van de gemeente en is beschreven op welke manier de gemeente deze doelstellingen denkt te gaan behalen. De richtlijnen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan zijn opgenomen in een landelijk beleidskader. Gemeenten en scholen ontvangen van het rijk financiële middelen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden bij kinderen en jongeren. Een gemeente sluit haar deel van het geld door naar scholen en/of andere instellingen zoals bibliotheken.

Toezicht Rijk

Kenmerkend voor het GOA is dat het Rijk verantwoordelijk is voor input- en procescondities (planverplichting, doelen, middelen, toezicht en zo nodig bijsturing ten aanzien van doelmatigheid), maar niet voorziet in directe sturing op basis van bereikt effect. De minister van OCW bepaalt de prioriteiten en doelstellingen van het GOA en is verantwoordelijk voor rechtmatigheidscontrole en de landelijke evaluatie van de doeltreffendheid van het GOA. Jaarlijks gaat de minister van OCW aan de hand van de opgevraagde verantwoordingen en de bijbehorende accountantsverklaringen na of de bestedingen van de specifieke uitkering GOA door een gemeente *rechtmatig* zijn. Indien blijkt dat middelen niet rechtmatig zijn ingezet, dan kan het ministerie eisen dat de gemeente een deel van het (niet rechtmatig bestede) bedrag terugbetaald. De minister controleert individuele gemeenten niet op de *doelmatigheid* en *doeltreffendheid* van de uitvoering van het GOA. Dit vindt plaats in gemeenten zelf (gemeenteraad). De taak van het Rijk beperkt zich hier tot bovenlokaal toezicht: een vierjaarlijkse landelijke evaluatie van het GOA-beleid. In 2006 moeten gemeenten aan de minister rapporteren in hoeverre de doelstellingen van het GOA zijn bereikt (doelmatigheid en doeltreffendheid). Individuele gemeenten worden niet afgerekend op hun prestaties.

Toezicht gemeenten

Controle op de uitvoering van het GOA-beleid vindt primair plaats in gemeenten zelf. Het College van B&W legt op grond van de Gemeentewet verantwoording af aan de gemeenteraad over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

Bij de start van het GOA is vastgelegd dat gemeenten hun beleidsresultaten moeten monitoren en evalueren. Voor gemeenten biedt de monitoring en evaluatie van het GOA-beleid een mogelijkheid om zicht te krijgen op de effecten van de inspanningen die gedaan worden in het kader van de onderwijsachterstandenbestrijding. Daarnaast kan met behulp van een monitoring- en evaluatiesysteem een goed fundament gelegd worden voor een resultaatgericht beleid op maat. De ervaring heeft geleerd dat in veel gemeentelijke plannen de wijze waarop het GOA-beleid werd geëvalueerd ontbrak. Er was ook niet altijd sprake van een lokale probleemanalyse: waar zijn welke problemen het grootst en welke inspanningen zijn nodig voor verbetering. De Onderwijsinspectie had daarom opdracht hierin bij gemeenten een stimulerende rol te vervullen.

2.5 Wet op de Ruimtelijke Ordening

Uitvoering

Teneinde de inrichting van Nederland op hoofdlijnen te sturen, is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vastgelegd op welke wijze ruimtelijke plannen in Nederland tot stand dienen te komen en/of gewijzigd moeten worden. Gezien de omvang van de wettelijke verplichtingen focust onderhavig onderzoek op de verplichting van gemeenten bestemmingsplannen te actualiseren.

In bestemmingsplannen leggen gemeenten het gebruik van gronden en opstallen vast en geven ze aan welke mogelijkheden tot bouw er in een gebied zijn. Bestemmingsplannen zijn juridisch bindend en in ieder geval verplicht voor gebieden die *niet* tot de bebouwde kom behoren. Volgens de WRO zijn gemeenten verplicht bestemmingsplannen minimaal één maal per tien jaar te actualiseren.

Gemeenten ondervinden problemen bij het naleving van de actualiseringplicht. Het herzien van een bestemmingsplan is een langdurig, tijdrovend proces. Gemeenten hebben daarvoor niet altijd voldoende capaciteit. Bovendien kunnen ze vrijstellingen van vigerende bestemmingsplannen verlenen op basis van artikel 19.1 WRO. Een niet-geactualiseerd bestemmingsplan hoeft dan ook geen probleem op te leveren.

Toezicht Rijk

Het Ministerie van VROM heeft een inspectie ingesteld (VROM-Inspectie) die verantwoordelijk is voor onder meer het tweedelijns toezicht op de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, wonen en milieu. Ook het toezicht op de actualiseringplicht van gemeenten valt onder haar verantwoordelijkheid. Om naleving te stimuleren heeft de VROM-Inspectie alleen 'zachte sturingsinstrumenten' tot haar beschikking en kan gemeenten derhalve niet tot uitvoering dwingen.

De VROM-Inspectie controleert elke gemeente eens in de vier jaar door een gemeentelijk onderzoek uit te voeren. Het onderzoek bestaat uit een dossierstudie, een schouw (bezoek aan de gemeente), interviews en overleg. Op basis van het onderzoek beoordeelt de Inspectie in hoeverre de gemeente de VROM-taken op een adequaat niveau uitvoert. Of de uitvoering adequaat is, wordt bepaald door de taken die de gemeente daadwerkelijk uitvoert en de wijze waarop dit gebeurt. De Inspectie gaat er van uit dat de taken pas op een adequate wijze worden uitgevoerd als er samenhang is tussen beleid/visie, programmering/planning en uitvoering.

De VROM-Inspectie zorgt na afloop van het onderzoek voor een brede communicatie van het eindrapport. In ieder geval ontvangen de Gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin een afschrift. Verder wordt het rapport op de internetsite van VROM geplaatst en doet de Inspectie een persbericht uit wanneer in een gemeente (zeer) veel tekortkomingen zijn vastgesteld. Dit persbericht wordt - in overleg met de desbetreffende gemeente - opgesteld door de Directie Communicatie van VROM.

Ook verzorgt de VROM-Inspectie enkele nazorgtrajecten. Gemeenten met een redelijk aantal tekortkomingen dienen een plan van aanpak op te stellen voor een betere naleving en tevens de voortgang van de uitvoering van het plan aan de Inspectie te rapporteren. Gemeenten met zeer veel tekortkomingen worden door de minister van VROM onder 'verscherpt toezicht' gesteld. Dit betekent dat de Inspectie controles uitvoert op de elementen waar eerder tekortkomingen waren geconstateerd. Dit verscherpt toezicht is zeer arbeidsintensief en komt weinig voor.

In het verlengde van het verscherpt toezicht kan VROM in beroep gaan tegen vrijstellingen die op het bestemmingsplan zijn verleend (artikel 19.1). Het ministerie maakt hier echter geen gebruik van vanuit de visie dat vooral burgers de dupe zijn van dergelijke acties.

De bevoegdheden van de VROM-Inspectie stellen de Inspectie niet in staat het actualiseren van bestemmingsplannen af te dwingen. Wel stimuleert de Inspectie gemeenten de wet- en regelgeving beter na te leven. Dit doet zij door het openbaar maken van de resultaten van het gemeentelijk onderzoek en door gemeenten oplossingen aan te bieden voor problemen waar zij bij de uitvoering mee te maken hebben.

Toezicht gemeenten

Gemeenten dienen er op toe te zien dat er geen illegaal gebruik wordt gemaakt van gebouwen en dat nieuwbouw in de gemeente in overeenstemming is met het vigerende bestemmingsplan of daarvan is vrijgesteld. Bij overtredingen kunnen gemeenten gebruik maken van bestuursdwang en/of een dwangsom.

Herziening WRO

De Wet ruimtelijke ordening (WRO) is een fundamentele herziening van de WRO en treedt over enkele jaren in werking. In deze wet is de positie van het bestemmingsplan aanzienlijk veranderd. Een belangrijke wijziging is dat gemeenten minder vrijstellingen van het bestemmingsplan mogen verlenen. Een actueel bestemmingsplan wordt daardoor belangrijker.

Tevens komt er naar verwachting een mogelijkheid in de nieuwe wet om verouderde bestemmingsplannen te kunnen bevriezen. Gemeenten kunnen dan geen bouwvergunning meer verlenen. Naar verwachting zullen gemeenten dit willen voorkomen en de actualiseringplicht daardoor beter naleven.

Na inwerkingtreding van de WRO krijgen gemeenten de opdracht beter toe te zien op de handhaving van ruimtelijke plannen. Zo kan een gemeente straks een dwangsom en boetes opleggen of bestuursdwang toepassen om activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan tegen te gaan.

3 Sturings- en sanctiemogelijkheden

3.1 Algemeen kader

In dit hoofdstuk werken we de sturings- en sanctiemogelijkheden uit die uit de verschillende cases en literatuurstudie naar voren komen. We categoriseren de sturings- en sanctiemogelijkheden op basis van de in hoofdstuk 1 onderscheiden categorieën 'communicatief', 'economisch' en 'juridisch'. De sturings- en sanctiemogelijkheden variëren daarnaast van vrijblijvend tot dwingend.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de sturings- en sanctiemogelijkheden onderverdeeld naar categorie. Deze instrumenten kunnen niet allen even gemakkelijk worden ingezet. Sommige instrumenten vergen langere implementatietrajecten dan andere instrumenten. Bij juridische instrumenten en bij instrumenten die zich kenmerken door informatieplicht over de uitvoering kan aanpassing van wetgeving zijn vereist. In de regel wordt door het Rijk in eerste instantie voor sturingsmiddelen gekozen waarbij de gemeentelijke autonomie ongemoeid wordt gelaten. Bijsturing wordt overgelaten aan het lokaal bestuur. Overwegingen hierbij zijn autonomie, regeldruk, capaciteit en kosten. Instrumenten die eenvoudiger zijn te implementeren hoeven niet a-priori minder effectief te zijn. Ook een communicatief instrument als bijvoorbeeld 'publiciteit' kan dwingend worden ingezet. Bovendien kunnen instrumenten in combinatie worden ingezet.

Tabel 3.1 Overzicht mogelijke sturings- en sanctiemogelijkheden

Communicatieve instrumenten	Publiciteit (voorlichting, verspreiding tips en best practices) Informeel overleg Zelfevaluaties/monitoring/auditing Benchmarking Publiciteit (bij ontoereikende uitvoering) Informatieplicht Protocollen en convenanten (richtinggevend of wettelijke verankering)
Economische instrumenten	Financiële prikkels Overhevelen financiële verantwoordelijkheden Boetes en terugvorderingen van uitgekeerde gelden
Juridische instrumenten	Aanwijzingsbevoegdheid Bestuursdwang/Last onder dwangsom Taakverwaarlozingsregeling

3.2 Communicatieve sturings- en sanctiemogelijkheden

Publiciteit (voorlichting, verspreiding tips en best practices)

Voorlichting en het verspreiden van tips en 'best practises' beogen het tegengaan van verschillende uitvoeringsproblemen: onder welke voorwaarden moeten bepaalde regels worden ingezet en wanneer kan daarvan worden afgeweken, hoe zijn capaciteitsproblemen en afstemmingsproblemen op te lossen en wat zijn de oplossingen voor vermeende strijdigheid van landelijke regels met gemeentelijk beleid.

Goede *voorlichting* is gebaat bij een wisselwerking tussen de verschillende niveaus. Alleen op basis van afdoende kennis over zowel actuele uitvoeringsproblemen als informatiebehoeften bij gemeenten is het mogelijk om goede voorlichting te geven. Voorlichting is mogelijk op vele manieren, welke alle door het Rijk in meer of mindere mate worden toegepast. In de eerste plaats kan men denken aan voorlichting op basis van de vragen die gemeenten worden opgeworpen. De kanalen om deze voorlichting te geven zijn onder meer het instellen van een helpdesk (zoals de BPR-website in de GBA-case), het optuigen van een informatieve website (zoals het SZW gemeenteloket voor de WWB), het maken van handreikingen en brochures. Dezelfde communicatiekanalen zijn ook bruikbaar als het er om gaat gemeenten (bij) te sturen in de uitvoering. Een laatste vorm van voorlichting is de publieksvoorlichting. Om gemeenten in staat te stellen wetgeving zo goed mogelijk na te leven is het van belang dat ook het publiek op de hoogte is van de regels en hieraan meewerkt.

Naast voorlichting is ook de verspreiding van '*best practises*' een publicitair instrument. Zowel het Rijk, gemeenten (zoals de grote steden over meer expertise beschikken dan kleine gemeenten) als belangenorganisaties (zoals VNG) kunnen het voortouw nemen bij de uitwisseling van best practices.

Informeel overleg

In de verhouding tussen gemeenten en centrale overheid wordt in de praktijk niet alleen toezicht uitgeoefend en bijgestuurd door middel van formele kanalen, maar ook via allerlei informele wegen zoals informeel overleg. Informeel overleg beoogt bilateraal oplossingen te vinden voor problemen. Het kan daarbij worden ingezet om zowel de bekendheid en duidelijkheid van regels te bevorderen, capaciteitsproblemen te bespreken en op te lossen en vermeende strijdigheid met gemeentelijk beleid tegen te gaan. In alle cases wordt informeel overleg als instrument gebruikt, ook om de noodzaak van inzet van zwaardere instrumenten te voorkomen. Informeel overleg staat in de meeste gevallen niet op zichzelf. Het vindt vaak plaats in combinatie met andere instrumenten zoals bijvoorbeeld voorlichting, evaluaties en het wegnemen van belemmeringen. Informeel overleg is in de praktijk een effectief middel dat betrekkelijk weinig kosten met zich mee brengt.

Zelfevaluaties/monitoring/auditing

Zelfevaluaties, monitoring en auditing zijn instrumenten die beogen inzicht te geven in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van naleving, en in de mogelijke problemen die hierbij spelen. Zelfevaluatie door gemeenten is onder meer aan de orde bij het GOA. *Zelfevaluatie* betekent: controleren en toezicht houden op de eigen processen. Om dit te kunnen doen, zijn observaties en metingen van het proces nodig. Bij periodieke zelfevaluaties kan gesproken worden van *monitoring*: hieronder verstaan we het meten aan een proces teneinde verbeteringen (zoals naar aanleiding van genomen maatregelen) of verslechtingen in dit proces (of de relevante aspecten daarvan) te volgen. Indien controles specifiek worden uitgevoerd ten aanzien van de kwaliteit van processen spreekt men ook wel van *auditing* (zie de GBA-case).

Zelfevaluatie heeft een aantal doelen. Ten eerste geeft het een beter inzicht in de sterke en zwakke punten van de uitvoeringspraktijk. Ten tweede is zelfevaluatie belangrijk voor de communicatie. Een boodschap om ontoereikende uitvoering te verbeteren wordt helderder wanneer deze wordt ondersteund met harde cijfers. Ten derde biedt zelfevaluatie de mogelijkheid tot vergelijking en benchmarking. Ten vierde kan zelfevaluatie input genereren voor de uitwisseling van best practices.

Zelfevaluatie heeft ook nadelen. Een evaluatie instrument is niet direct gereed. Deze moet worden ontwikkeld, onder meer moeten er normeringen worden vastgesteld. Het kost tijd om de gegevens te verzamelen. Daarnaast kan het zijn dat de huidige administratie moet worden aangepast en dat er een investering nodig is om de gegevens te kunnen verzamelen.

Benchmarking

Benchmarking beoogt in grote lijnen hetzelfde als zelfevaluatie. Bij een benchmark worden resultaten van een gemeente gemeten en vergeleken met die van andere gemeenten. Hierbij kunnen aan de hand van de resultaten tips worden verstrekt ter verbetering van de uitvoering. De meting kan door het Rijk worden uitgevoerd, maar het is ook mogelijk het initiatief aan de gemeenten zelf over te laten door bijvoorbeeld het meetinstrument via internet aan te bieden.¹ Aan benchmarking kunnen ook nadelen zijn verbonden. Dit speelt met name wanneer een slechte performance door een gemeente het vertrouwen van de burgers schaadt.

Publiciteit (bij ontoereikende naleving)

Het geven van publiciteit aan ontoereikende naleving beoogt gemeenten te stimuleren alsnog hun taken goed uit te voeren. Gemeenten willen niet graag als een slechte uitvoerder van wetgeving te boek staan en zijn gevoelig voor publiciteit. De VROM-Inspectie ziet dit daarom als een effectief instrument. In de VROM-case beschrijven we dat de VROM-Inspectie bij elke gemeente eens in de vier jaar controleert in hoeverre taken adequaat worden uitgevoerd. De Inspectie zorgt na afloop van het onderzoek voor een brede communicatie van het eindrapport. Verder wordt het rapport op de internetsite van VROM geplaatst en doet de Inspectie een persbericht uit wanneer in een gemeente (zeer) veel tekortkomingen zijn vastgesteld. Publiciteit bij ontoereikende uitvoering moet worden afgewogen tegen nadelen zoals mogelijke schade in het publieke vertrouwen.

Informatieplicht

Het Rijk eist bij bepaalde medebewindstaken dat lokale overheden zich verantwoorden over de uitvoering, zodat ze inzicht krijgt in uitvoering en knelpunten. Op grond hiervan kan het Rijk actie ondernemen zoals bijsturing bij gemeenten, aanpassingen in het Rijksbeleid, extra inspanningen etc. Informatieplicht komen we in verschillende varianten tegen. De varianten verschillen in het soort verantwoording dat moet worden afgelegd (over de rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid), in de vorm waarin de verantwoording plaatsvindt (via zelfevaluatie, auditing, accountantscontrole etc.) en in het aggregatieniveau (herleidbaar tot een individuele gemeente of op geaggregeerd niveau).

Informatieplicht kan betrekking hebben op de rechtmatigheid van de uitvoering. Informatie wordt verzameld (zoals door auditing van de GBA) of wordt door gemeenten aangeleverd (zoals de verantwoording en accountantsverklaring inzake de WWB). Het Rijk verkrijgt door de aangeleverde informatie inzicht op geaggregeerd niveau in de rechtmatigheid van de uitvoering. In uitzonderlijke gevallen kan actie worden ondernomen naar individuele gemeenten, maar in eerste instantie zal dit worden overgelaten aan het lokaal bestuur (gemeenteraad). Er is pas grond voor actie door het Rijk als er duidelijke signalen zijn dat bij een gemeente sprake is van ernstige onregelmatigheden. De verantwoordelijkheid voor het verwerken van signalen ligt bij de signalerend toezichthouder. Bij ernstige onregelmatigheden kunnen diverse sancties worden opgelegd. In het uiterste geval kan dit terugvordering van uitgekeerde gelden zijn.

¹ Een goed voorbeeld van laatstgenoemde is www.stimulansz.nl.

Informatieplicht kan zich uitstrekken tot doelmatigheid of doeltreffendheid, maar dit komt niet vaak voor. Dit wordt primair gezien als de verantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur. Bovendien is hierbij het uitgangspunt de informatiedruk voor gemeenten zo veel mogelijk te beperken. Als er al een verplichting is tot het verschaffen van informatie over doelmatigheid of doeltreffendheid dan is dit op geaggregeerd niveau. Ten aanzien van het GOA oefent het Rijk geaggregeerd toezicht uit door de verplichting tot een vierjaarlijkse landelijke evaluatie van het GOA-beleid. In 2006 moeten gemeenten aan de minister rapporteren in hoeverre de doelstellingen van het GOA zijn bereikt (doelmatigheid en doeltreffendheid). Individuele gemeenten worden niet afgerekend op hun prestaties.

Aan gemeenten kan echter niet zomaar een informatieplicht worden opgelegd. Het uitgangspunt hiervoor is dat terughoudendheid moet worden betracht om in de autonomie van de gemeente te treden en om regeldruk te voorkomen. Daarom is er normaliter een wettelijke grondslag vereist voordat het instrument kan worden toegepast.

Protocollen (richtinggevend of wettelijke verankering)

Om de uitvoering van een wet te verbeteren kunnen convenanten of protocollen worden opgesteld waarin afspraken worden vastgelegd over de uitvoeringspraktijk. Door het afspreken van een protocol wordt voor alle betrokkenen duidelijk hoe bepaalde begrippen moeten worden geïnterpreteerd en welke normen moeten worden gesteld. Een voorbeeld van zo'n protocol is uitgewerkt in het caseverslag van de WVG. Het afspreken van een protocol is met name aan de orde bij medebewindstaken waar een gemeente relatief veel beleidsvrijheid heeft.

Het voordeel van een protocol is dat voor zowel voor gemeenten als derden (burgers en belanghebbende organisaties) duidelijk wordt hoe bepaalde begrippen moeten worden geïnterpreteerd en welke normen moeten worden gesteld. Hierdoor worden werkelijke en vermeende gevoelens van rechtsongelijkheid tegengegaan. In die zin kan een protocol een effectief instrument zijn. Nadeel van het opstellen van een protocol is dat het een langdurig traject kan zijn waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Van een protocol gaan bovendien geen verplichtingen uit zolang dit niet juridisch afdwingbaar is. Hiertoe dient een protocol een wettelijke verankering te krijgen.

3.3 Economische sturings- en sanctiemogelijkheden

Overhevelen financiële verantwoordelijkheden

In navolging van de WWB-case kan het Rijk ertoe besluiten gemeenten te prikkelen tot een effectieve wetsuitvoering door hen zelf hierbij een financieel belang te laten hebben. Door de overheveling van bevoegdheden en verantwoordelijkheid voor beleid en budget kunnen gemeenten worden gestimuleerd beleid efficiënt en effectief uit te voeren. Uit de WWB-case kunnen we opmaken dat dit instrument zeer goed kan werken omdat het de prioriteit van de medebewindstaak verhoogt. De belangrijkste prikkel voor gemeenten om de WWB goed uit te voeren is gelegen in het 'inkomensdeel'. Een eventueel begrotingsoverschot op het inkomensdeel mag door de gemeente naar eigen inzicht aangewend worden, waardoor de prikkel ontstaat om de uitkeringslasten te verlagen en daarmee dus de uitstroom te bevorderen, instroom tegen te gaan en fraude te bestrijden.

Financiële prikkels

Het feit dat extra inzet op medebewindstaken moet worden bekostigd uit de algemene middelen betekent dat een gemeente investeringen in een goede uitvoering van een wet moet afwegen tegen andere gemeentelijke belangen. De Gemeentewet verplicht het Rijk de kosten van gemeenten te vergoeden die verbonden zijn aan de uitvoering van medebewindstaken voorzover die kosten niet aan derden zijn door te berekenen¹. Deze bepaling wordt in de praktijk alleen toegepast bij mechanisch medebewind². Bovenop de mogelijkheden die de voornoemde verplichting biedt, kan worden overwogen extra budget vrij te maken voor de financiering van nader te omschrijven extra inspanningen door gemeenten op basis van ingediende projectplannen.

Terugvordering van uitgekeerde gelden

Met de terugvordering van gelden die zijn uitgekeerd voor de uitvoering van taken in medebewind kunnen gemeenten worden gesanctioneerd voor een niet rechtmatige uitvoering. Vanuit de cases komt naar voren dat dit instrument in de praktijk alleen bij de vroegere ABW werd ingezet. Anders dan bij de ABW kan een constatering van onrechtmatigheden in de uitvoering bij de WWB niet meer leiden tot financiële sancties tegen de betrokken gemeente (omdat het inkomensdeel een vrij besteedbaar vooraf toegekend budget is, kan een gemeente niet meer worden gekort).

3.4 Juridische sturings- en sanctiemogelijkheden

Juridische instrumenten zijn bedoeld om in een uiterst geval, als alle andere instrumenten niet hebben geholpen, naleving af te dwingen. Ze worden zelden ingezet, daarentegen heeft de mogelijkheid dat deze instrumenten *kunnen* worden ingezet wel een afschrikwekkende werking. Voor deze instrumenten geldt dat een wettelijke basis is vereist.

Bestuursdwang/Last onder dwangsom

Correctieve instrumenten zoals bestuursdwang en last onder dwangsom hebben alleen resultaat als gemeenten daadwerkelijk in staat zijn om gewenste aanpassingen te realiseren (bij last onder dwangsom) en/of dat het Rijk dat kan verwezenlijken in plaats van de gemeenten (bij bestuursdwang). Bovendien vergen deze instrumenten doorgaans een uitvoerig implementatietraject. Onder meer moet worden vastgesteld onder welke voorwaarden ze kunnen ingezet (zoals welke normen worden gesteld).

Bij een bestuursdwangaanschrijving wordt een gemeente gemeld dat men een wettelijk voorschrift overtreedt. De gemeente dient zelf de overtreding te beëindigen. Zo niet, dan neemt het Rijk de nodige maatregelen. Bij een last onder dwangsom wordt aan de gemeente (die een wettelijk voorschrift overtreedt een plicht opgelegd (de last) die moet worden nagekomen, anders verliest men de dwangsom kwijt. Beide instrumenten vormen een alternatief voor elkaar en behoeven een wettelijke grondslag. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de beide instrumenten.

Last onder dwangsom

Last onder dwangsom beoogt dat gemeenten zelf een geconstateerde overtreding of nalatigheid herstelt. Dit instrument wordt alleen ingezet indien gemeenten hiervoor de organisatorische, financiële of juridische mogelijkheden hebben. Er is geen algemene richtlijn te geven voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximaal te verbeuren bedrag. Vereist is enkel

¹ Gemeentewet artikel 108, 3^e lid.

² Raad voor financiële verhoudingen. Jaarrapport 2004.

dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van de geschonden norm, de beoogde werking van de dwangsomoplegging en de hoogte van de kosten van de te treffen voorzieningen.

Bestuursdwang

Bij bestuursdwang hoeft de gemeente niet zelf de organisatorische, financiële of juridische mogelijkheden te hebben om een geconstateerd probleem (overtreding of nalatigheid) te herstellen. Dit kan ook door of namens het Rijk worden gerealiseerd in plaats van door de gemeente. Alle kosten van de voorbereiding en de uitvoering van de bestuursdwang kunnen wel door het Rijk op de betreffende gemeente worden verhaald. De feitelijke toepassing van bestuursdwang bij een daadwerkelijke overtreding heeft nogal wat voeten in de aarde. Er moeten de volgende stappen worden doorlopen:

- de overtreding moet eerst feitelijk worden vastgesteld
- dan moet worden onderzocht hoe de overtreding kan worden hersteld; er moet hierover overleg plaatsvinden met de overtreder en de overtreder moet in staat worden gesteld zelf de overtreding ongedaan te maken binnen een bepaalde begunstigingstermijn
- na verstrijking van deze termijn vindt opnieuw onderzoek plaats
- vervolgens dienen nog enkele overleg- en controleronden plaats te vinden, voordat de werkelijke bestuursdwang kan worden geëffectueerd.

Aanwijzingsbevoegdheid

De aanwijzingsbevoegdheid betekent dat de minister regeling en bestuur kan vorderen. Aanwijzingsbevoegdheden zijn versnipperd over talloze wetten en kennen vele verschijningsvormen. De aanwijzingsbevoegdheid ligt bestuurlijk gevoelig in een context waarin sprake is van decentrale uitvoering van wetgeving. Gemeenten zijn bij veel medebewindstaken immers zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en het toezicht hierop. Het instrument wordt daarom slechts zelden ingezet. Het nut van het instrument wordt niet alleen bepaald door de frequentie waarmee het wordt ingezet, maar ook door preventieve werking ervan (de dreiging van toepassing en de anticipatie daarop door gemeenten).

Taakverwaarlozingsregeling

Door een taakverwaarlozingsregeling kan worden voorzien in plaatsvervangend bestuur als een gemeente weigert verplicht voorgeschreven besluiten te nemen of meer in algemene zin zijn taken slecht behartigt¹. Bij taakverwaarlozing is er sprake van plaatsvervangend bestuur: de gemeente handelt niet meer zelf, zoals bij medebewind het geval is, maar er wordt voor de gemeente gehandeld. De Gemeentewet voorziet in een taakverwaarlozingsregeling in het geval dat binnen de gemeente geconstateerd wordt, dat een gemeentelijk orgaan (medebewinds-)taken niet naar behoren behartigt².

¹ Art. 132 lid 5 Grondwet geeft de grondslag voor de taakverwaarlozingsregelingen: "De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens art. 124, tweede lid. Bij de wet kunnen [...] voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of gemeente zijn taken grove-lijk verwaarloost".

² Artikelen 123 en 124 Grondwet.

3.5 Overstijgende analyse

In dit hoofdstuk is een grote variëteit aan sturingsinstrumenten beschreven, variërend van communicatieve en economische instrumenten die de gemeentelijke beleidsvrijheid niet aantasten tot sanctiemogelijkheden die diep ingrijpen in de gemeentelijke autonomie. Alle beschreven instrumenten (met uitzondering van de laatste) worden met wisselend succes in de onderzochte cases toegepast.

Creëren belang voor implementatie van wetgeving

Als we de in hoofdstuk 2 beschreven cases nader beschouwen wordt duidelijk dat de implementatie van wetgeving valt of staat met de prioriteit die betrokken actoren hieraan geven. Actoren geven meer prioriteit aan implementatie van een wet indien hiervoor een direct belang is. Het is daarom aan te bevelen dat het Rijk voorwaarden creëert die de prioriteit voor implementatie bij actoren verhoogt. Hiertoe dient het Rijk instrumenten in te zetten.

Bij de keuze van deze instrumenten staat de vraag centraal “*wat werkt onder welke omstandigheden*”. Het antwoord op deze vraag moet luiden dat “*wat werkt*” afhankelijk is van meerdere factoren. Er is geen algemeen recept te geven voor een effectieve keuze en inzet van sturingsinstrumenten, iedere wet en contextuele factor vereist maatwerk. Wel is het mogelijk om hiervoor vanuit de cases *twee uitgangspunten* af te leiden:

- verhoog de prioriteit/gepercipieerd belang om wetgeving te implementeren
- monitoring en terugkoppeling/mobiliseren betrokken actoren.

In onze beschrijving onderscheiden wij de onderstaande factoren:

- het type medebewind (politiek, ambtelijk of mechanisch)
- de betrokken actoren, hun belangen voor implementatie, de mogelijkheid hen te mobiliseren
- de context: complexiteit en eenduidigheid van de wet, uitvoeringscapaciteit, draagvlak, aansluiting regelgeving op de gemeentelijke praktijk, etc.

Bestuurlijke context: het type medebewind

Het type medebewind is bepalend voor “*wat werkt onder welke omstandigheden*”. De ruimte die een wet aan het Rijk biedt implementatie te faciliteren bepaalt de keuze van de sturingsinstrumenten. Onder *politiek medebewind* hebben gemeenten ruimte om bij uitvoering van de wet zelf normen te hanteren. Bijvoorbeeld: hoewel de Wet op de ruimtelijke ordening gemeenten verplicht bestemmingsplannen op te stellen is de inhoud hiervan een zaak van de lokale politiek: er zijn ‘politiseerbare’ marges. Bij *ambtelijk medebewind* is geen ruimte voor lokale normstelling, maar er is wel ruimte om – op bestuurlijk niveau – recht te doen aan de doeleinden van de wet. Er is voor uitvoerende instanties een bepaalde beleids- en beoordelingsvrijheid bij het nemen van besluiten.¹ Voor ambtelijk medebewind geldt voor de keuze van instrumenten in grote lijnen hetzelfde als voor politiek medebewind. Bij *mechanisch medebewind* schrijft de wet nauwkeurig voor hoe gemeenten deze wet moeten uitvoeren.

Zoals gezegd heeft het Rijk weinig mogelijkheden tot de inzet van sturingsmiddelen die ingrijpen in de gemeentelijke beleidsvrijheid, vooral bij politiek en ambtelijk medebewind. De sturingsmiddelen die het Rijk *wel* kan inzetten bieden echter voldoende aanknopingspunten actoren te stimuleren de wet te implementeren. Deze sturingsmiddelen hebben met elkaar gemeen dat actoren

¹ Bijvoorbeeld in de oorspronkelijke Algemene Bijstandswet en bij de vergunningverlening op grond van de Wet Milieubeheer.

het belang gaan inzien van implementatie. Hiertoe zijn zowel communicatieve instrumenten als financiële instrumenten in potentie effectief.

Financiële instrumenten

In de WWB casus hebben we uiteengezet dat een financieel belang gemeenten stimuleert de wet effectief uit te voeren. Dat wil zeggen, indien gemeenten er in slagen het aantal bijstandsgerechtigden te beperken dan levert dit hen financieel voordeel op (daar waar vroeger vooral de financiële voordelen wegvloeiden naar het Rijk). Dit voorbeeld geeft aan dat vooral bij politiek en ambtelijk medebewind het zeker de moeite waard is om te onderzoeken bij de implementatie van wetgeving in medebewind of actoren een financieel belang kunnen krijgen bij een effectieve uitvoering.

Communicatieve instrumenten

De prioriteit voor implementatie is ook te verhogen door de inzet van communicatieve instrumenten. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in twee typen: instrumenten ten behoeve van voorlichting en instrumenten ten behoeve van terugkoppeling.

Instrumenten die tot doel hebben actoren voor te lichten en onduidelijkheden op te heffen (zoals tips, helpdesk, best practices etc.) worden ingezet als er kennelijke onduidelijkheden leven bij actoren over uitleg en toepassing van wet- en regelgeving.

Door de inzet van instrumenten ten behoeve van terugkoppeling (zoals informeel overleg, zelfevaluaties, auditing en informatieplicht) kan duidelijk worden waar de implementatie van wetgeving tekort schiet en hoe deze kan worden verbeterd. Als aan zelfevaluaties en auditing een *plicht tot terugkoppeling* aan het Rijk wordt gekoppeld, dan kan het Rijk gemeenten aanspreken op de resultaten hiervan. Het Rijk kan bij geconstateerde implementatieproblemen de betrokken actoren wijzen op best practices in andere gemeenten. Hierbij dient te worden aangesloten op de *belangen* die actoren hebben bij implementatie (zie de volgende paragraaf voor de uitwerking van dit gegeven).

Monitoring en terugkoppeling/mobiliseren betrokken actoren

Bij de uitvoering en naleving van wetgeving zijn verschillende actoren betrokken. Deze actoren kunnen verschillende belangen hebben bij een verbetering van de implementatie van de wet. Dit heeft gevolgen voor de keuze van instrumenten. Het type actoren en de mogelijkheden om hen te mobiliseren tot implementatie van wet dient derhalve te worden vastgesteld. De vragen die hierbij kunnen worden gesteld zijn onder meer:

- Welke actoren zijn betrokken bij de implementatie van de wet?
- Wat zijn de belangen van de verschillende actoren bij implementatie?
- Zijn de actoren zich bewust van deze belangen?
- Dienen inspanningen te worden verricht om actoren zich bewuster te maken van hun belangen en verantwoordelijkheden?
- Dienen inspanningen te worden verricht om de belangen van actoren te vergroten? Zo ja welke inspanningen tegen welke kosten?
- Kunnen actoren zelf inspanningen verrichten om belangen te vergroten?

Vooral bij politiek en ambtelijk medebewind is het belangrijk om betrokken actoren te mobiliseren. Het Rijk heeft immers geen middelen om in de gemeentelijke beleidsvrijheid in te grijpen dus wordt de rol van actoren groter om ook bij te dragen aan de bevordering van de implementatie.

Mogelijkheden om de betrokken actoren te mobiliseren worden met name ingegeven door communicatieve terugkoppelingsinstrumenten zoals monitoring (zelfevaluaties en auditing). Door bijvoorbeeld de gemeenteraad actief te informeren over de resultaten van zelfevaluaties of audits kan deze gemobiliseerd worden om zo nodig in te grijpen. Hierbij speelt mee dat de raad in het kader van de dualisering tegenwoordig over meer mogelijkheden beschikt voor controle, onder meer via de rekenkamerfunctie.

Analyse van de context

Bij de keuze voor sturingsinstrumenten is het van belang de *context* in kaart te brengen. Het is daarbij niet voldoende om alleen vast te stellen om welk type medebewind het gaat en wat het draagvlak is voor de wet- en regelgeving (welke actoren zijn betrokken, wat zijn hun belangen en wat zijn de mogelijkheden hen te mobiliseren). Een volgende vraag die men zich moet stellen is: *wordt implementatie van de wet bepaald door vooral het verhogen van de prioriteit die actoren hieraan geven (men ziet voldoende belang in implementatie) of is het veeleer een kwestie van het opheffen van onduidelijkheden in de wet- en regelgeving?*

Onduidelijkheid die het gevolg is van complexiteit in de wet- en regelgeving en de hieruit voortvloeiende uitvoeringsregels is vooral afhankelijk van de karakteristieken van die wet en bestaat binnen alle drie typen medebewind. Hier dient het Rijk vast te stellen of de complexiteit het gevolg is van onduidelijkheden in de wet zelf, of het gevolg is van een te groot aantal uitzonderingsregels en procedures die op zichzelf goed zijn uit te leggen maar door het grote aantal toch moeilijkheden geeft in de doorzichtigheid van de wet. Zo nodig kan het Rijk dan overwegen waar nodig vereenvoudigingen aan te brengen. Onduidelijkheid kan ook bestaan door het ontbreken van normeringen (zoals is beschreven in de Wvg-casus). Onduidelijkheden zijn dan op te lossen door instrumenten zoals protocollen.

Andere vragen die in de analyse van de context kunnen worden gesteld zijn onder meer de volgende:

- Wat is de aansluiting van de wet- en regelgeving op de gemeentelijke praktijk?
- Wat is de uitvoeringscapaciteit van gemeenten?
- Is sprake van schijnbaar botsende sectorale beleidsbelangen die implementatie van de wet belemmeren?

Resumé: de aandachtspunten voor implementatie van wetgeving in medebewind

Zoals gezegd is er geen algemeen recept te geven voor een effectieve toepassing van sturingsinstrumenten. Wel kan worden gesteld dat aandachtspunt dient te zijn *het vergroten van de prioriteit van implementatie door het belang hiertoe voor de betrokken actoren te vergroten en/of onduidelijkheden weg te nemen*. Gezien het soms grote aantal factoren die van belang zijn om actoren te stimuleren tot implementatie van wetgeving is het in algemene zin aan te bevelen hiertoe een mix van instrumenten in te zetten. Per wet en omstandigheid dient dan te worden bepaald om welk type medebewind het gaat, wat de specifieke nalevingsproblemen zijn en waardoor zij worden veroorzaakt, welke actoren zijn betrokken bij de implementatie van de wet en in hoeverre zij zijn te mobiliseren om de implementatie te verbeteren. In tabel 3.2 zetten we nog eens op een rij uit welke instrumenten¹ het Rijk kan kiezen om implementatie van wet- en regelgeving te bevorderen.

¹ We beperken ons hier tot de sturingsmogelijkheden die niet diep ingrijpen in de gemeentelijke autonomie.

Tabel 3.2 Overzicht sturingsmogelijkheden per type medebewind

		Politiek Medebewind	Ambtelijk medebewind	Mechanisch medebewind
Communicatieve instrumenten (met een informatief karakter)	Publiciteit (voorlichting, verspreiding tips)	+	+	+
	Informeel overleg	+	+	+
	Publiciteit (best practices)	+	+	+
	Protocollen en convenanten (richtinggevend of wettelijke verankering)	+		
Communicatieve terugkoppelingsinstrumenten	De onderstaande instrumenten zijn niet alleen informatief voor gemeenten maar bieden ook de handvatten aan betrokken actoren zoals de gemeenteraad om bij gemeenten aan te dringen op hogere prioriteit voor implementatie			
	Zelfevaluaties / monitoring / auditing	+	+	+
	Benchmarking	+	+	
	Informatieplicht	+	+	
	Publiciteit (bij ontoereikende uitvoering)	+	+	
Economische instrumenten	Financiële prikkels	+	+	+
	Overhevelen financiële verantwoordelijkheden	+	+	
	Boetes en terugvorderingen van uitgekeerde gelden	+	+	

4 Naar een gezamenlijk belang; een andere oriëntatie

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is een groot aantal sturingsinstrumenten en sanctiemogelijkheden de revue gepasseerd. Deze variëren van relatief lichte communicatieve en economische instrumenten die de gemeentelijke beleidsvrijheid niet aantasten tot zware juridische sanctiemogelijkheden die diep ingrijpen in de gemeentelijke autonomie. Alle beschreven instrumenten (met uitzondering van de juridische) worden met wisselend succes in de onderzochte cases toegepast.

De vraag is nu met welk van deze instrumenten BPR gemeenten kan bewegen de Wet GBA strikt na te leven. Zoals uit de casebeschrijving blijkt, beperkt BPR zich op dit moment tot de inzet van met name communicatieve instrumenten om de naleving te bevorderen. De relatief zware juridische instrumenten zijn vanwege hun ingrijpende karakter in de praktijk zelden een optie. BPR is op zoek naar sturingsinstrumenten die wel enige impact op de gemeentelijke beleidsvrijheid hebben maar niet zwaar ingrijpen in de gemeentelijke autonomie. In dit hoofdstuk beschouwen we in dit licht de uitkomsten van het onderzoek. Daarbij merken we op dat dit niet direct toepasbare instrumenten heeft opgeleverd – dat was ook niet de doelstelling – maar wel aanknopingspunten biedt voor het vergroten van de naleving van de Wet GBA. Alvorens hierop nader in te gaan, grijpen we in de volgende paragraaf kort terug op het specifieke karakter van de Wet GBA en de geinventariseerde nalevingsproblemen.

4.2 Naleving van de Wet GBA

De Wet GBA beoogt een dekkend, uniform bevolkingsadministratiesysteem op te zetten en te onderhouden. Hiertoe schrijft de wet tot in detail de taken, werkwijzen en verplichtingen van gemeenten voor. In die zin is het medebewind dat uit de wet voortvloeit te typeren als mechanisch. Anders dan bij politiek en ambtelijk medebewind is de gemeentelijke beleidsvrijheid zeer beperkt waardoor een gemeente geen eigen accenten in de uitvoering kan leggen. Mede hierdoor wordt de gebruikswaarde van de GBA door gemeenten niet altijd ervaren. Het onderhouden van het systeem wordt vaak gezien als een administratieve verplichting die de gemeente zelf vrij weinig oplevert. In die zin bevat de wet weinig prikkels tot naleving terwijl een goede uitvoering behoorlijke investeringen in menskracht en middelen vereist. Dit gegeven werd bevestigd in het groeps-gesprek. Een goed lopend GBA heeft binnen veel gemeenten geen hoge prioriteit. Sectorale problemen als veiligheid en leefbaarheid scoren – in ieder geval politiek – beter. Als gevolg hiervan is het lastig voor afdelingen Burgerzaken investeringen in de GBA af te dwingen waardoor de capaciteit om de wet- en regelgeving na te kunnen leven niet altijd voldoende is.

Verder wordt de Wet GBA door zowel de uitvoerders als BPR gezien als een complexe wet. Vanuit het uitgangspunt een landelijke uniforme registratie te creëren, is het van belang dat alle gemeenten op dezelfde wijze met de GBA omgaan. Voor het overgrote deel van de inschrijvingen en mutaties is dat geen probleem. Deze zijn dusdanig standaard en vrij van interpretatie dat een uniforme werkwijze min of meer gegarandeerd is. De complexiteit wordt vooral veroorzaakt door

het regelen van de uitzonderingssituaties. In de loop der jaren zijn voor een groot aantal niet-standaardsituaties procedures, werkwijzen en zonodig functionaliteiten ontwikkeld. Op zichzelf zijn deze per uitzondering logisch en goed uit te leggen maar over het geheel genomen ontstaat een moeilijk te doorgronden complex van uitvoeringsregels. Daarmee wordt de deskundigheid van de medewerkers een kritische factor.

In onze optiek liggen de hierboven geschetste punten ten grondslag aan de soms gebrekkige naleving van de Wet GBA. Hierbij tekenen we overigens aan dat het verkrijgen van een diepgaand inzicht in de omvang van de niet-naleving binnen het bestek van dit onderzoek niet mogelijk bleek. Wel merkte het CBP op dat het aantal gemeenten dat de Wet GBA *willens en wetens* niet naleeft zeer beperkt is (maximaal tien)¹. Het grootste probleem ligt dan ook in een min of meer onbewuste niet-naleving die lastig is te kwantificeren.

Gezien het voorgaande concluderen we dat er weliswaar sprake is van een nalevingsprobleem dat niet moet worden gebagatelliseerd maar ook zeker niet moet worden overschat. De overgrote meerderheid van de gemeenten tracht de wet zo goed mogelijk na te leven. Vanuit deze optiek is actie weliswaar wenselijk maar is er geen directe aanleiding grootscheepse handhavingsoperaties op te zetten. Met dit gegeven als uitgangspunt komen uit het onderzoek in hoofdlijnen twee oplossingsrichtingen naar voren om de naleving te optimaliseren.

De eerste – waarvan de concrete uitwerking in dit onderzoek niet is meegenomen – heeft betrekking op het zo mogelijk vereenvoudigen en transparanter maken van de wet en de hieruit voortvloeiende uitvoeringsregels en procedures. Het gaat er hierbij niet om dat de wetsartikelen of de uitvoeringsregels op zichzelf ingewikkeld zijn, deze zijn afzonderlijk beschouwd goed uit te leggen. Het gaat er wel om dat de wet bestaat uit een *groot aantal* wetsartikelen en hieruit voortvloeiende uitvoeringsregels en procedures, die tezamen een dermate complex beeld geven dat ze een groot beroep doen op de kennis en de tijd en bereidheid van betrokkenen om zich in al die regels te verdiepen.

We realiseren ons dat het vereenvoudigen en transparanter maken van de wet geen makkelijke opgave is en dat daar allerlei risico's aan kleven. Wel wijzen we erop dat 'dichtregelen' van alle eventualiteiten niet per definitie leidt tot een goede administratie. Zo is er in het groepsgesprek op gewezen dat de administratieve werkelijkheid van de GBA per definitie afwijkt van de 'echte' werkelijkheid. Hoewel het uitgangspunt dient te zijn de echte werkelijkheid zo goed mogelijk te benaderen, zijn er altijd afwijkingen. De vraag is dan hoeveel afwijking acceptabel is en welke inspanningen gerechtvaardigd zijn om het systeem zo accuraat mogelijk te laten zijn.

De tweede oplossingsrichting ligt in het verhogen van de prioriteit van een goede naleving van de Wet GBA door het belang daarvan voor gemeenten te verhogen. Door gemeenten de meerwaarde – ook voor zichzelf – van een goed GBA in te laten zien, krijgt een goede uitvoering vanzelf een hogere prioriteit. Het gaat dan niet zozeer om het ontwikkelen van instrumenten om gemeenten te dwingen maar om het creëren van een gezamenlijk belang. Op deze oplossingsrichting gaan we hieronder nader in.

¹ Binnenkort wordt aan deze groep bestuursdwang opgelegd. Let wel, het gaat hier om een maatregel van een College en niet van het Rijk.

4.3 Naar een andere oriëntatie

De noodzaak van een goede bevolkingsadministratie wordt door een ieder onderschreven. Ook het feit dat de GBA een schat aan waardevolle informatie bevat, staat bij niemand ter discussie. Wel lijkt er zowel bij de Rijksoverheid als bij gemeenten sprake te zijn van een sterk instrumentele benadering van de GBA. Over de GBA wordt gesproken als “een belangenvrije basisfunctie” terwijl weinig aandacht wordt besteed aan de betekenis die de GBA kan hebben voor sectorale gemeentelijke beleidsvelden. Vertegenwoordigers van gemeenten wezen er in dit verband op dat de GBA weinig ‘binnengemeentelijk’ wordt gebruikt. Niet alleen leven er misverstanden in hoeverre dit al dan niet is toegestaan, ook onderhouden veel gemeentelijke afdelingen eigen administraties die men kwalitatief zeker niet minder acht dan de GBA. Dit terwijl de GBA deze systemen zeer goed zou kunnen voeden. Met andere woorden: veel gemeenten missen een visie op de GBA en de toepassingsmogelijkheden.

In feite gaat het in de hierboven aangestipte discussie om de positionering van de GBA. Is (gechargeerd gesteld) de GBA een doel op zichzelf of is het een middel waar gemeenten gebruik van kunnen maken om andere beleidsdoelen te verwezenlijken? In de praktijk lijken dit twee tegengestelde posities te zijn terwijl ze elkaar zeker niet hoeven uit te sluiten. Sterker nog: hier ligt de sleutel voor het nalevingsprobleem. Een centrale conclusie van het groepsgesprek was dat de GBA gemeenten meer mogelijkheden biedt dan op dit moment worden benut. Dit inzicht is cruciaal voor de positionering van het instrument. Door de GBA niet neer te zetten als een instrument maar als een *bron* van waardevolle gegevens waaruit gemeenten voor diverse doeleinden kunnen putten, groeit de gebruikswaarde van de GBA¹.

Als zodanig kan de GBA zich ontwikkelen tot de basis van een groot aantal gemeentelijke administraties waardoor gemeenten meer dan nu het geval is een duidelijk belang krijgen in het naleven van de wettelijke regels². Duidelijke randvoorwaarde, maar ook een groot belang van gemeenten, is wel dat de *bron* zo zuiver mogelijk wordt gehouden. Alleen dan heeft deze immers een hoge gebruikswaarde.

Wij willen overigens geenszins impliceren dat we een geheel nieuwe positionering van de GBA voorstellen. Integendeel, we sluiten niet uit dat in een aantal gemeenten al op deze wijze met de GBA wordt omgegaan en dat hierover ook binnen BPR ideeën leven. Wel gaat het om een nog niet geheel uitgekristalliseerd gedachtegoed. In de volgende paragrafen gaan we in op de wijze waarop dit nader handen en voeten gegeven kan worden. We beschrijven hiertoe een aantal acties/instrumenten die zoveel mogelijk in onderlinge samenhang ingezet dienen te worden.

4.4 Ontwikkel een bredere visie op de GBA

Zoals hierboven opgemerkt, zijn er veel onduidelikheden over de toepassingsmogelijkheden die de GBA als bron biedt waardoor de GBA onvoldoende wordt benut. De oorzaken van dit niet-optimale gebruik zijn onbekend. Onze inschatting is dat dit enerzijds te wijten is aan onduidelijkheid en onbekendheid over de mogelijke koppelingen en anderzijds aan het ontbreken van een gemeentelijke visie op de GBA.

¹ Let wel, het gaat hier om een terugkeer naar de bron aangezien in de memorie van toelichting op de wet reeds wordt uitgegaan van de mogelijkheid dat vanuit de GBA waardevolle gegevens kunnen worden betrokken (maar wat in de praktijk tot nu toe anders is uitpakend).

² Dit wordt geïllustreerd in paragraaf 4.4 voor de praktijk in de gemeente Rotterdam.

Een bredere toepassing van de GBA kent louter voordelen. Niet alleen groeit daardoor het belang van een kwalitatief goed GBA, ook ontvangt een gemeente door het inbouwen van terugmeldingen signalen over afwijkingen tussen diverse databases. Dergelijke afwijkingen kunnen aanleiding zijn nader onderzoek te verrichten en zonodig de gegevens in de GBA aan te passen. Gemeenten kennen volgens het CBP gemiddeld circa 60 verschillende administratie/databases. Het ligt voor de hand dat wanneer deze gekoppeld en goed op elkaar afgestemd worden efficiëntiewinst is te behalen. Een goed werkend GBA waarin weliswaar geïnvesteerd dient te worden, leidt immers op termijn tot besparingen en werpt dan zijn vruchten af¹. Het onderzoeken en breed uitdragen van deze koppelingsmogelijkheden is dan een eerste stap richting een betere naleving.

Inventariseer de koppelingsmogelijkheden van de GBA

Teneinde de gebruikswaarde van de GBA te optimaliseren, dienen de koppelingsmogelijkheden met andere administraties duidelijk gemaakt te worden. Tegelijkertijd dient in beeld gebracht te worden waarom gemeenten deze koppelingen niet leggen, welke barrières zij daarbij ondervinden en op welke wijze deze kunnen worden weggenomen. Het Rijk heeft hierin een belangrijke rol. Van belang daarbij is dat de scope nadrukkelijk verbreed wordt van de GBA naar gemeentelijke informatiebeleid in den brede. Met andere woorden: ook het Rijk dient een brede visie te ontwikkelen op de GBA.

Inventariseer 'best-practices'

Er wordt binnen gemeenten 'geëxperimenteerd' met de koppeling van gegevensbestanden. Een voorbeeld hiervan is Rotterdam waar gewerkt wordt aan een project met als doel de GBA 'hofleverancier' te maken voor persoonsgegevens. Andere registraties dienen hun data hieraan te ontlelen. Dit sluit overigens aan op de regelgeving die binnenkort van kracht wordt, namelijk dat zowel bij de rijksoverheid als bij lagere overheden de basisadministratie leidend wordt. Een ander experiment is de pilot 'bestandsaanpak' van de gemeente Rotterdam. Rotterdam controleert voor enkele zogeheten 'hotspots' extra streng op inschrijvingen in de GBA. Deze 'hotspots' kenmerken zich door straten waar sprake is van veel (vermoedde) illegale bewoning en misbruik van sociale voorzieningen. Wanneer personen zich inschrijven in een dergelijk gebied stelt de afdeling Burgerzaken een onderzoek in. Ten behoeve van de controles wordt informatie ingewonnen bij de diensten Sociale Zaken en Bouw- en Woningtoezicht. De samenwerking tussen de gemeentelijke diensten strekt zich ook uit tot informatie-uitwisseling voor de toekenning van voorzieningen aan burgers. Als iemand niet in de GBA kan worden ingeschreven op een bepaald adres, dan krijgt hij of zij vervolgens ook geen uitkering op dat adres. Als gevolg van de pilot heeft de uitvoering van de Wet GBA in Rotterdam een hogere prioriteit gekregen doordat de GBA deel is van het speerpunt 'veiligheid'. Binnen dit speerpunt gebruikt de gemeente de GBA als *bron*.

Overweeg wegnemen belemmeringen gegevensuitwisseling met 'vrije derden'

Gemeenten lopen vanuit de privacywetgeving tegen wettelijke beperkingen aan met betrekking tot het leveren van gegevens aan derden. De Wet GBA hanteert namelijk strikte criteria hiervoor. Dit beperkt de informatie-uitwisseling met partijen die belangrijke informatie over burgers kunnen leveren. Als onderdeel van de bredere visie op de GBA kan overwogen worden de criteria voor verstrekken van gegevens aan derden te herzien en waar mogelijk – uiteraard binnen de wettelijke grenzen – te verruimen. Gemeenten zouden dan gemakkelijker en tegen een financiële vergoeding bestanden aan derden kunnen leveren. Hierbij kan men te rade gaan bij het verleden:

¹ We hebben verkend of het mogelijk is gemeenten een direct financieel belang te geven in een kwalitatief goede uitvoering van de Wet GBA. Door het specifieke karakter van de wet (mechanisch medebewind) is dit niet te realiseren.

juist het feit dat gemeenten vroeger actief bestanden aan derden verkochten heeft geleid tot de aanscherping van artikel 100 Wet GBA, waardoor de verstrekking van gegevens aan derden wordt beperkt. Met deze kennis in het achterhoofd dient te worden bekeken binnen welke marges de beperkingen in de verstrekking van gegevens aan derden kunnen worden verruimd. Door een verplichte terugmelding van (vermeende) onjuiste gegevens als voorwaarde op te nemen, krijgt een gemeente zicht op de kwaliteit van de registratie. Overigens zal het belang van een goed onderhouden GBA dan nog verder groeien omdat derden pas veelvuldig gebruik zullen maken van het systeem wanneer de kwaliteit van de gegevens gegarandeerd is.

4.5 Ontwikkelen van een gemeentelijk ‘GBA-beleid’

Niet alleen de Rijksoverheid dient een brede visie op de GBA te ontwikkelen ook voor gemeenten is dit van belang. Zoals eerder opgemerkt, beschikt een gemiddelde gemeente over ruim 60 registraties en vindt er weinig ‘binnengemeentelijke’ gegevensuitwisseling plaats. Kortom, de GBA wordt intern (te) weinig gebruikt. Gemeenten dienen zich daarom bewust te worden van de gebruikswaarde van de GBA. Een in onze optiek in potentie effectief instrument voor het creëren van dit inzicht is de GBA-audit.

Verbreed de focus van de audit

De huidige audit – die in een ander traject overigens onder de loep wordt genomen – richt zich op de processen en op de inhoudelijke kwaliteit van het informatiebeheer. Centraal staat de vraag of uitvoering wordt gegeven aan verplicht voorgeschreven procedures en of de inhoudelijke gegevens volgens deze procedures worden verwerkt. Hiermee heeft de huidige audit een sterk instrumentele oriëntatie en wordt deze door veel gemeenten niet altijd als waardevol ervaren. Door de audit te verbreden – bijvoorbeeld door aan te sluiten bij door de VROM-Inspectie gehanteerde filosofie (zie § 2.5) – kan deze aan waarde winnen. Dit zou betekenen dat de audit zich niet enkel meer richt op de informatieprocessen maar ook in kaart brengt hoe het *gemeentelijke informatie-beleid* is vorm gegeven en welke plaats de GBA daarin inneemt.

Naar een reflexieve handhaving

Cruciaal in de voorgestelde methodiek is dat BPR de uitkomsten van de audit bespreekt met de gemeenten en in overleg aanbevelingen formuleert om te komen tot een kwalitatief goede GBA. Dit overleg kan tegelijkertijd worden benut om onduidelijkheden en misverstanden weg te nemen. Kortom, BPR dient actief het overleg te zoeken met gemeenten. Verschillende organisaties (waaronder de VROM-Inspectie en de Ombudsman) hebben zeer goede ervaringen opgedaan met deze werkwijze. Deze wordt ook wel omschreven als *reflexieve handhaving*. Overwogen dient verder te worden of auditrapporten actiever openbaar gemaakt moeten worden¹.

4.6 Vergeet de burger niet

Een onmisbare schakel in de naleving van de wet is de burger. Hoewel er wel enige gevolgen verbonden zijn aan een onjuiste inschrijving zijn de consequenties doorgaans gering. Sterker, nog in sommige gevallen hebben burgers hier financieel voordeel bij. Hiertegen is echter moeilijk op te treden.

¹ Niet alleen door de gemeenten zelf maar ook via andere kanalen.

Burgers moeten zich bewust worden van het feit dat een goede inschrijving in de GBA ook voor hen van belang is. Dit belang groeit des te meer wanneer de GBA de bron wordt van een groot aantal andere administraties. Wellicht leidt dat er toe dat incidentele prikkels om niet juist ingeschreven te staan voor een deel verdwijnen. Een goede, wellicht rijksbrede, communicatie van het burgerbelang is wenselijk.

Door een aantal geïnterviewden werd het opleggen van bestuurlijke boetes aan burgers die niet voldoen aan verplichtingen als een effectief extra instrument aangemerkt. Deze mogelijkheid is eerder door BPR zelf nader onderzocht. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de bestuurlijke boete voor het niet nakomen van GBA-verplichtingen moeilijk uitvoerbaar is. Dit omdat ingevolge de Wet GBA niet altijd eenduidig is vast te stellen aan wie de boete moet worden opgelegd en de uitvoeringslast voor gemeenten te omvangrijk wordt geacht.

4.7 Aanknopingspunten voor BPR

In dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat gemeenten de gebruikswaarde van de GBA niet altijd ervaren. Men ziet het onderhouden van het systeem als een administratieve verplichting die de gemeente zelf vrij weinig oplevert. Investerings in de GBA hebben daardoor niet altijd een hoge prioriteit. Het GBA bevat echter een schat aan informatie bevat die van belang kan zijn voor de gemeentelijke sectorale beleidsvelden. De GBA biedt hierin meer mogelijkheden dan op dit moment door gemeenten worden benut. Vanuit deze optiek bevelen we aan de prioriteit voor naleving van de Wet GBA te vergroten *door het belang daarvan* voor gemeenten te verhogen. Het gaat dan niet zozeer om het ontwikkelen van instrumenten om gemeenten te dwingen maar om het creëren van een *gezamenlijk* belang. In deze paragraaf zetten we de aanknopingspunten voor BPR om de naleving van de Wet GBA te vergroten nog eens op een rij.

BPR / de Rijksoverheid: heroriëntatie op de GBA en ontwikkeling van een bredere visie

In eerste instantie bevelen wij aan dat het Rijk / BPR een bredere visie ontwikkeld op de GBA. In deze visie dient aandacht te worden besteed aan hoe dekkend en nauwkeurig de GBA nu eigenlijk moet zijn, welke toepassingsmogelijkheden acceptabel zijn en op welke momenten en onder welke voorwaarden de GBA een beleidsinstrument kan zijn voor gemeenten. Concreet zal in de visie aandacht in ieder geval moeten zijn voor de onderstaande aspecten.

Inventariseren en verspreiden van best practices

- Door de GBA te positioneren als een *bron* van waardevolle gegevens waaruit gemeenten voor diverse doeleinden kunnen putten, groeit de gebruikswaarde van de GBA. Als zodanig kan de GBA zich ontwikkelen tot de basis van een groot aantal gemeentelijke administraties waardoor gemeenten meer dan nu het geval is een duidelijk belang krijgen in het naleven van de regels. Het eerste aanknopingspunt om dit te verwezenlijken is het te lijf gaan van kennelijke onduidelijkheden over de toepassingsmogelijkheden van de GBA. Een instrument hiertoe is de *verspreiding van best practices*. Een voorbeeld van zo'n best practice is de gemeente Rotterdam. Deze gemeente past de GBA toe als *bron* voor de uitvoering van het speerpunt 'veiligheid' waardoor de uitvoering van de Wet GBA een hogere prioriteit heeft gekregen. Met het systematisch beschrijven van best practices en de opbrengsten ervan, kunnen andere gemeenten hun voordeel doen. Van belang daarbij is dat niet alleen gefocust wordt op inhoudelijke opbrengsten maar dat ook de kosten en baten in beeld gebracht worden. Voor het verzamelen en verspreiden van best practices zijn verschillende kanalen denkbaar, zoals de BPR zelf, de VNG of de NVVB.

Verbreiding focus van de GBA-audit en reflexieve handhaving

- Een tweede in potentie effectief instrument voor BPR om voor gemeenten meer inzicht te creëren in de gebruikswaarde van de GBA is de *verbreiding* van de GBA-audit. De audit beperkt zich niet enkel meer tot informatieprocessen maar brengt ook in kaart hoe het gemeentelijke informatiebeleid is vorm gegeven en welke plaats de GBA daarin inneemt.
- Het verdient aanbeveling dat BPR de uitkomsten van de audit bespreekt met de gemeenten en in overleg aanbevelingen formuleert om te komen tot een kwalitatief goede GBA. Aangezien BPR kennis neemt van de auditresultaten in alle gemeenten stelt dit haar in staat (ook) via dit kanaal 'best practices' te verzamelen en op basis hiervan in gesprek te gaan met gemeenten. Het overleg met gemeenten kan tegelijkertijd worden benut om onduidelijkheden en misverstanden weg te nemen.

Inventariseren koppelingsmogelijkheden van de GBA

- Het verdient aanbeveling dat BPR actief aan gemeenten duidelijk maakt dat het *binnengemeentelijk koppelen* van de verschillende databases louter voordelen kent. Door koppeling wordt efficiëntiewinst behaald. Ook de kwaliteit van gegevens worden door koppelingen verhoogd, indien functionaliteiten worden ingebouwd voor terugmeldingen van signalen over afwijkingen. Om gemeenten goed te kunnen informeren over koppelingsmogelijkheden adviseren wij BPR eerst in beeld te brengen waarom gemeenten koppelingen niet leggen, welke barrières zij daarbij ondervinden en op welke wijze deze kunnen worden weggenomen.

Wegnemen belemmeringen gegevensuitwisseling met derden

- Omdat de Wet GBA strikte criteria hanteert inzake privacy lopen gemeenten tegen wettelijke beperkingen aan in het leveren van gegevens aan derden. Overwogen kan worden de *criteria* voor verstrekken van gegevens aan derden waar mogelijk – uiteraard binnen de wettelijke grenzen – *te verruimen*. Gemeenten zouden dan gemakkelijker en tegen een financiële vergoeding bestanden aan derden kunnen leveren. Overigens groeit het belang van een goed onderhouden GBA dan nog verder omdat derden vaker gebruik zullen maken van het systeem wanneer de kwaliteit van de gegevens gegarandeerd is.

Inventariseren mogelijkheden opname van analysetools

- Meerwaarde van de GBA is mogelijk ook te realiseren door te onderzoeken in hoeverre een *analysetool* in de GBA kan worden opgenomen. Gemeenten kunnen met behulp van zo'n tool op eenvoudige wijze selecties maken in de GBA, bijvoorbeeld een selectie van jongeren met bepaalde indicatoren om hen over bepaald beleid te informeren. Ook kan men onderzoeken of met behulp van de tool doelgroepanalyses kunnen worden uitgevoerd die relevant zijn voor de voorbereiding van beleid. Voorwaarde is dan wel dat er daadwerkelijk koppeling plaatsvindt met andere gemeentelijke databases die gevuld zijn met relevante informatie.

Inventariseren sectorale beleidsbelangen

- Het Ministerie van BZK heeft een taak om het gedeelde belang voor de naleving van de Wet GBA te bevorderen. Het is immers zo dat sectorale beleidsbelangen de naleving van de Wet GBA kunnen belemmeren (bijvoorbeeld, als een gevolg van de wet op de studiefinanciering is het voor studenten aantrekkelijker om als uitwonend te zijn geregistreerd, ook als men in werkelijkheid nog bij de ouders woont). Het Ministerie van BZK kan monitoren of departementen nieuwe wetgeving uitvaardigen die prikkelt tot het niet-naleven van de Wet GBA. Mocht dit het geval zijn, dan kan het ministerie contact hierover opnemen met het desbetreffende departement en/of gemeenten informeren met als doel eventuele misverstanden te voorkomen.

Terugdringen van de complexiteit van de regelgeving

- De Wet GBA wordt gezien als een complexe wet. De wetsartikelen of uitvoeringsregels zijn op zichzelf niet zo ingewikkeld, maar de wet bestaat wel uit een *groot aantal* artikelen en hieruit voortvloeiende uitvoeringsregels om in allerlei uitzonderingssituaties te kunnen voorzien. Tezamen geven deze een dermate complex beeld dat ze een groot beroep doen op de kennis en de tijd en bereidheid van betrokkenen om zich in al die regels te verdiepen. Het ‘dichtregelen’ van alle eventualiteiten leidt echter niet per definitie tot een goede administratie. Hoewel het uitgangspunt dient te zijn de echte werkelijkheid zo goed mogelijk te benaderen, zijn er altijd afwijkingen. Wij bevelen aan dat het Rijk zo mogelijk de wet vereenvoudigt en transparanter maakt alsmede de hieruit voortvloeiende uitvoeringsregels en procedures.

Gemeenten

Het Rijk voorziet gemeenten van informatie over de toepassingsmogelijkheden van de GBA op grond van de verspreiding van best practices en een bredere focus van de audit. Naar aanleiding van deze input kunnen in navolging van het Rijk ook gemeenten een bredere visie ontwikkelen op de GBA. Concreet betekent dit dat gemeenten de toepassingsmogelijkheden van de GBA in kaart brengen zoals:

- bron van relevante gegevens voor sectoraal beleid
- bron voor de vulling van andere gemeentelijke databestanden en administraties
- mogelijkheden voor een analysetool.

Vervolgens zouden de gemeenten in de GBA moeten investeren om benodigde koppelingsmogelijkheden en terugmeldfaciliteiten te realiseren.

Bijlage 1 Deelnemers expertmeeting

De expertmeeting is gehouden op 25 januari 2005. Aan de expertmeeting is deelgenomen door 12 personen.

Zie voor namen en functies de onderstaande tabel.

Tabel B1.1 Namen en functies van de deelnemers aan de expert meeting

Naam	Functie; Organisatie
1. Mw. A. van Vierzen	Directeur NVVB
2. Dhr. R. Zijlstra	Beleidsmedewerker NVVB
3. Dhr. A. van der Peet	Interim account manager Ministerie van BZK/BPR
4. Mw. J. Postma	Juridisch beleidsmedewerker Ministerie van BZK/ afdeling Financiële Organisatie Binnenlands Bestuur
5. Dhr. G. de Heij	Medewerker College Bescherming Persoonsgegevens
6. Dhr. C. Meesters	Directeur Burgerzaken; gemeente Rotterdam
7. Dhr. P. Koek	Projectleider Elektronische dienstverlening; Dienst Burgerzaken; gemeente Rotterdam
8. Dhr. E. Jansen	Medewerker Inspectie Werk en Inkomen
9. Dhr. L. Buckers	Inspecteur VROM-Inspectie Zuid-West; Afdeling Overheden Noord
10. Mw. B. Kamp	Beleidsmedewerkster Wvg; Ministerie van VWS
11. Dhr. A. Brenninkmeijer	Meijers Instituut
12. Dhr. A. Koenhein	Ministerie van BZK/BPR



Bijlage 2 Wet Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens

1 Omschrijving medebewindstaak

Omschrijving en uitvoering van de Wet

De Wet Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) kent twee hoofddoelen:

1. bevordering van een doelmatige persoonsinformatievoorziening, in het bijzonder bij de vervulling van publiekrechtelijke taken en
2. bescherming van de privacy van de geregistreerden.

Gemeenten zijn verplicht de GBA zo goed mogelijk te onderhouden en een correcte weergave te laten zijn van de werkelijke woonsituatie van de burgers. Een gemeente dient gevolg te geven aan het verzoek van een burger hem op een bepaald adres *in te schrijven* in de GBA, zolang de burger én het adres voldoen aan de criteria. Belangrijke criteria zijn dat de burger op het betreffende adres zijn hoofdverblijf heeft, dat de burger legaal in Nederland verblijft en dat het betreffende adres een woonbestemming heeft. Wanneer een burger geen adres of adreswijziging meldt, is de gemeente verplicht ambtshalve het adres in de GBA aan te passen. Concreet betekent dit het volgende: wanneer de gemeente via burgers of instanties hoort dat een persoon niet woonachtig is op een bepaald adres, moet de gemeente de melding onderzoeken en vervolgens de gegevens in de GBA wijzigen. Daarnaast zijn burgers en bepaalde afnemers van gegevens verplicht om gewijzigde gegevens in de GBA te laten aanpassen conform de feitelijke werkelijkheid.

Een onjuiste inschrijving in de GBA kan voor de betrokken burger nadelige gevolgen hebben voor de aanspraak op uitkeringen zoals bijvoorbeeld bijstand of WAO. Ook het kiesrecht is verbonden en afhankelijk van een correcte inschrijving in de GBA. Voor de overheid vergemakkelijkt een correcte inschrijving in de GBA het kunnen opsporen van wetsovertreders.

Bij de Wet GBA zijn verschillende actoren betrokken: gemeenten (met name Diensten Burgerzaken); het Rijk (de minister van BZK, het Agentschap BPR, het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)); afnemers van persoonsregistraties; burgers.

Beknopte beschrijving toezicht

Het toezicht voor de Wet GBA wordt uitgeoefend door zowel het Rijk als door gemeenten. Namens de minister is het Agentschap BPR 'signalerend toezichthouder', dat wil zeggen dat betrokkenen bij het GBA-stelsel verplicht zijn BPR in te lichten over (structurele) uitvoeringsproblemen bij de GBA. BPR draagt er vervolgens zorg voor dat de signalen diegenen (zoals de minister) bereiken die maatregelen kunnen nemen (zoals het schouwen en toetsen van niet goed werkende systemen, of het wijzigen van wet- en regelgeving). BPR beschikt niet over bevoegdheden om *zelf corrigerende maatregelen* te nemen bij een gemeente. Naast BPR oefent ook het CBP toezicht uit op de naleving van de Wet GBA. Het CBP richt zich hierbij op de *privacy aspecten* van de persoonsregistraties.

Gemeenten houden *zelf* toezicht op de naleving van de Wet GBA door burgers en afnemers van persoonsgegevens. Burgers zijn verplicht om verhuizingen of vestigingen te melden aan de (nieuwe) gemeente binnen een bepaalde termijn. Voor 'afnemers van persoonsgegevens' is in

de Wet GBA bepaald welke instanties aansluiting mogen hebben op het GBA systeem. De Wet GBA kent verschillende soorten afnemers, te weten: afnemers (bestuursorganen), verplichte derden¹, bijzondere derden² en vrije derden³.

Toezicht op de aanleg en de instandhouding van het GBA systeem

De sturing en het toezicht door het Ministerie van BZK is primair gericht op de aanleg en de instandhouding van het GBA systeem. De minister is eindverantwoordelijk voor een goed draaiend GBA systeem waarmee gemeenten onderling en met afnemers op een effectieve en veilige manier informatie kunnen uitwisselen. Het toezicht van de minister concentreert zich op de technische, procesmatige en beheersmatige aspecten van de gemeentelijke GBA systemen. Dit toezicht vindt onder meer plaats door *periodieke auditing* van het gehele GBA systeem van gemeenten. Om de processen en de inhoudelijke kwaliteit van de GBA te verbeteren worden er eens in de drie jaar bij gemeenten een verplichte audit afgenomen. De audit richt zich op de kwaliteit van de processen en op de inhoudelijke kwaliteit van het informatiebeheer. De Wet GBA legt aan het College van B&W de verplichting op de resultaten van de in hun gemeente gehouden audit openbaar te maken. De minister kan een onderzoek laten verrichten naar de inrichting, werking en de beveiliging (schouwing en toetsing) van de gemeentelijke systemen of die van een afnemer of bijzondere derde. Indien een systeem niet voldoet kan de minister een uiterste termijn vaststellen waarbinnen een afnemer of bijzondere derde alsnog het systeem op orde brengt, of straffe van uitsluiting van deelname aan het GBA netwerk.

Het toezicht van de minister richt zich minder op de praktische uitvoering van de Wet GBA. Met "*praktische uitvoering*" wordt hier bedoeld op de inspanningen die gemeenten leveren om de registratie in de GBA een correcte weergave te laten zijn van de werkelijke woonsituaties van burgers. Het gaat hierbij dan om controles op de rechtmatigheid van inschrijvingen, controles op het werkelijk hoofdverblijf van inschrijvers, het opsporen van onrechtmatig verblijf, etc.

Toezicht op de bescherming van de privacy van geregistreerden

De Wet GBA bevat een afzonderlijke regeling voor privacybescherming van geregistreerde burgers en geeft op tal van punten nadere waarborgen hiervoor. Het CBP ziet er als onafhankelijke instantie op toe dat persoonsgegevens in de GBA zorgvuldig worden gebruikt en beveiligd en dat de privacy van burgers gewaarborgd blijft. Dit toezicht strekt zich uit tot zowel gemeenten als afnemers en bijzondere derden. Wanneer zij zich niet aan de regelgeving houden, kunnen zij door het CBP daarop worden aangesproken. De instrumenten die het CBP ter beschikking staan zijn bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom.

¹ De verplichte derden zijn instanties die schriftelijk en gemotiveerd om algemene en verwijzingsgegevens vragen, welke zij nodig hebben voor de uitvoering van algemene verbindende voorschriften. De verkregen gegevens mogen uitsluitend gebruikt worden voor het in het voorschrift genoemde doel. Daarnaast kan een verplichte derde gegevens ontvangen als dat nodig is om handelingen te verrichten die uit een algemeen bindend voorschrift voortvloeien, bijvoorbeeld het verstrekken van gegevens ten behoeve van de uitvoering van Pensioen- en Spaarfondsenwet. Gemeentebestuur en Registratiecommissie houden toezicht op een juiste verstrekking van gegevens.

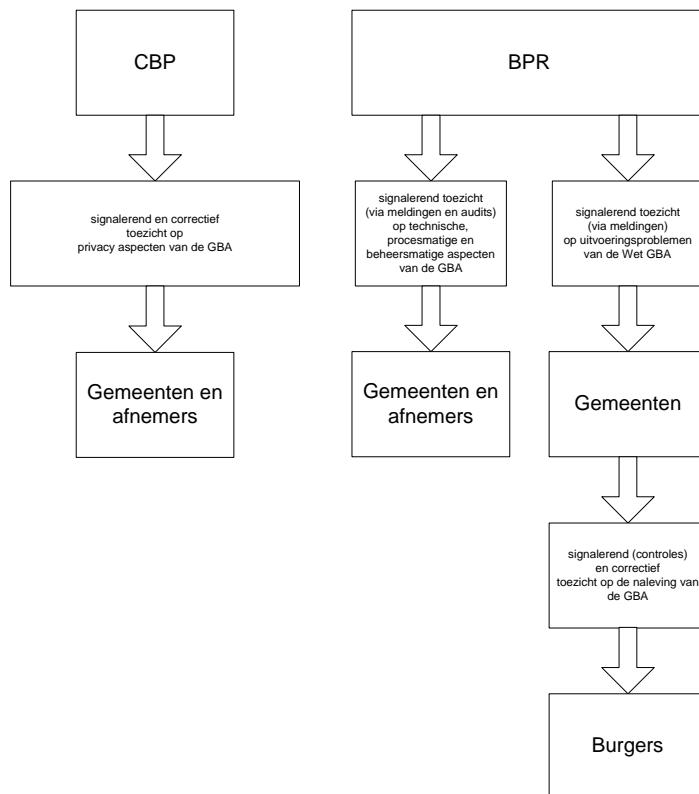
² Bij bijzondere derden gaat het om gegevensverstrekking aan instanties, die daarvoor bij of krachtens wet zijn aangewezen.

³ De vrije derden zijn derden die niet onder de begrippen "verplichte derden" of "bijzondere derden" vallen. Aan vrije derden kunnen gegevens worden verstrekt, als dat op grond van een gemeentelijke verordening is geregeld. Gegevens worden uitsluitend verstrekt aan rechtspersonen zonder winstoogmerk, en de verstrekking moet in een juiste verhouding staan met het doel waarvoor de gegevens zijn aangevraagd of zijn gerechtvaardigd door een dringende maatschappelijke behoefte.

Toezicht op de praktische naleving van wet- en regelgeving

Het GBA systeem kenmerkt zich door een decentrale opzet: iedere Nederlandse gemeente beschikt over een gemeentelijke basisadministratie. De rijksoverheid stelt zich terughoudend op ten opzichte van de uitvoerende gemeenten. Gemeenten dragen zorg voor het doorvoeren van de mutaties in de GBA en moeten er in dit verband primair *zelf* op toezien dat de wet- en regelgeving door henzelf, burgers en afnemers wordt nageleefd. In algemene zin zijn gemeenten er voor verantwoordelijk dat de registratie in de GBA overeenkomt met de feitelijke woonsituatie.

Relaties toezicht GBA in schema



Afbakening

In dit caseverslag concentreren we ons op de praktische uitvoering en naleving van de Wet GBA. De sturing en het toezicht op de naleving van de technische, procesmatige, beheersmatige en privacy aspecten van de GBA-wetgeving valt buiten het bestek van dit onderzoek en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

2 Naleving van de Wet GBA: problemen en instrumenten

Uit de praktijk zijn gevallen bekend waarin gemeenten bewust of onbewust wet- en regelgeving hebben genegeerd. In deze paragraaf beschrijven we de problemen met de naleving van de Wet GBA door burgers en gemeenten en benoemen we de huidige instrumenten om deze problemen tegen te gaan.

A. Naleving door gemeenten

Het komt voor dat gemeenten niet aan de verplichtingen van de Wet GBA voldoen. De redenen voor dit verzuim zijn onder te verdelen in de onderstaande categorieën.

Bekendheid met – en duidelijkheid van de wet- en regelgeving

De Wet GBA is al aanzienlijke tijd van kracht. In de afgelopen jaren is door het ministerie, BPR en door bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken uitvoerig gecommuniceerd over de uitvoering van de Wet GBA¹. Ondanks deze inspanningen komt het toch voor dat gemeenten problemen hebben met het op de juiste manier interpreteren van de wet- en regelgeving. Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen.

- Zoals iedere organisatie hebben ook gemeenten te kampen met verloop van personeel. Nieuwe baliemedewerkers van de Dienst Burgerzaken moeten de juiste toepassing van de Wet GBA in de eerste plaats leren door informatieoverdracht en begeleiding door collega's. Deze interne informatieoverdracht en begeleiding schiet volgens geïnterviewden soms tekort bij gemeenten waardoor een grotere kans bestaat op een onjuiste toepassing van regels.
- Medewerkers van diensten Burgerzaken hebben volgens geïnterviewden niet altijd de tijd om zich te verdiepen in alle wet- en regelgeving en de jurisprudentie en ontwikkelingen hierin. Ook het opleidingsniveau van medewerkers is niet altijd toereikend voor het verwerven van afdoende kennis van alle wet- en regelgeving.
- Het komt volgens geïnterviewden voor dat gemeenten bij de uitvoering van de wet- en regelgeving (ingesloten) regels hanteren die niet conform de Wet GBA zijn. Bijvoorbeeld, een gemeente vraagt mensen die zich willen inschrijven op een adres waar reeds iemand woont om een getekende verklaring van geen bezwaar door de hoofdbewoner. De oorzaak voor deze 'eigen regels' van een gemeente kan liggen in ofwel onwetendheid ('we doen het al jaren zo, niemand heeft nog gecheckt of het ook volgens de Wet zo moet') ofwel in bewust beleid (daar waar de Wet GBA geen handvatten biedt om sturend op te treden gebruikt men eigen regels om de kwaliteit van de GBA op peil te houden). Eigen regels worden vaak pas aangepast als burgers in beroep gaan.

Capaciteit en middelen

Effectieve controle door gemeenten kan onder druk komen te staan door een gebrek aan personele capaciteit en middelen. Controles op de rechtmatigheid van een inschrijving, bijvoorbeeld door huisbezoek of de opsporing van panden waar mensen illegaal hun hoofdverblijf hebben, vergt veel personele inzet. Bovendien moet het controlerend personeel goed voor de uitvoering van hun taken worden opgeleid, wat ook geldt en capaciteit van de gemeentelijke organisatie vereist.

Strijdigheid met gemeentelijk beleid

Soms leven gemeenten bewust sommige regels van de Wet GBA niet na. In de meeste gevallen gaat het hier om een vermeende tegenstrijdigheid met gemeentelijk beleid. Bijvoorbeeld, een gemeente weigert bewoners van vakantiehuisjes in te schrijven omdat volgens het gemeentelijk beleid deze vakantiehuisjes illegaal worden bewoond.

¹ BPR bericht over actuele ontwikkelingen rond de Wet GBA via de website en een nieuwsbrief. Ook beschikt BPR over een helpdesk waar gemeenten met vragen terecht kunnen over de GBA. De Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB) geeft een nieuwsbrief uit met wetenswaardigheden die van direct belang zijn voor afdelingen Burgerzaken. Ook heeft de NVVB een adviesbureau dat gemeenten adviseert over inhoudelijke problemen die zich voordoen bij de loketten.

B. Naleving door burgers

Problemen bij de naleving door burgers

Burgers zijn volgens de Wet GBA verplicht verhuizingen of vestigingen te melden aan de (nieuwe) gemeente binnen een bepaalde gestelde termijn. Het niet naleven van de wet- en regelgeving door burgers is als volgt te beschrijven.

Niet inschrijven door nalatigheid

Niet iedereen neemt de moeite een verhuizing aan de gemeente door te geven. Dit speelt volgens geïnterviewden vaker bij alleenstaanden dan bij gezinnen. Gezinnen zien vaker het belang in van een juiste inschrijving, omdat men vaker aanspraak maakt op gemeentelijke voorzieningen.

Willens en wetens niet inschrijven

Er zijn verschillende redenen die burgers kunnen hebben om zich willens en wetens niet in de GBA in te schrijven. Bijvoorbeeld, studenten zien af van een inschrijving in de GBA omdat hun verhuurder hen daar geen toestemming voor geeft¹. Daarnaast komt het voor dat mensen die permanent wonen in een recreatiewoning zich niet inschrijven, omdat men bang is dat een inschrijving in de GBA de gemeente een handvat geeft hen uit de woning te zetten. Een andere prominente groep mensen die zich niet inschrijft in de GBA betreft personen zonder legale verblijfsstatus. Ook mensen met schulden die uit handen van schuldeisers wensen te blijven en criminelen die op de vlucht zijn voor justitie besluiten (soms) zich niet in de GBA in te schrijven. Daarnaast kan sprake zijn van een 'postbussenproblematiek': in strijd met de Wet GBA laten gemeenten personen die voor langere tijd naar het buitenland gaan, soms ingeschreven staan op een postbusadres.

Willens en wetens inschrijven op adres zonder dat sprake is van hoofdverblijf

Burgers kunnen redenen hebben zich op een ander adres in te schrijven dan het adres waar men zijn hoofdverblijf heeft. Bijvoorbeeld, er zijn studenten die aanspraak willen maken op studiefinanciering voor uitwonenden, maar geen toestemming van verhuurder hebben om zich in te schrijven op hun feitelijke adres. Deze studenten schrijven zich in op een ander adres dat ze vervolgens als postadres aanhouden. Ook zijn er mensen die wonen op een adres dat geen woonbestemming heeft (bijvoorbeeld omdat het een kantoor- of industrie pand is, of omdat de woning niet aan de eisen voor bewoning voldoet). Deze mensen hebben ook reden om een ander adres als verblijfsadres aan te melden bij de GBA, dat men dan vervolgens gebruikt als postadres.

Correctieve sturingsinstrumenten om naleving door burgers te bevorderen

Voor burgers die uit onwetendheid of uit nalatigheid niet aan de verplichtingen voldoen is het volgens geïnterviewden meestal afdoende hen te informeren over de regels, of te waarschuwen voor de consequenties van het niet naleven. Sancties zijn dan niet nodig. Om burgers die willens en wetens de Wet GBA niet naleven aan te kunnen pakken, kunnen gemeenten verschillende sturingsinstrumenten gebruiken, zoals opschorting van overheidsprestaties of dreigen met het afsluiten van burgers van de GBA zodat zij geen recht meer hebben op bepaalde voorzieningen zoals de bijstand². Ook kan de gemeente aangifte doen bij de politie.

¹ Formeel kunnen verhuurders aan studenten slechts toestemming weigeren om in het huis te wonen, niet om zich in te (laten) schrijven in de GBA.

² Burgers daadwerkelijk afsluiten van de GBA is in de praktijk geen optie, omdat de overheid er juist behoefte aan heeft zijn burgers te registreren. Dat is slechts anders indien het illegalen betreft (althans sedert 1998 worden deze niet meer ingeschreven in de GBA om de schijn van legaliteit te voorkomen, destijds een duidelijk politiek gemotiveerde beslissing) dan wel indien de identiteit van betrokkene niet kan worden vastgesteld.

Preventieve instrumenten om naleving door burgers te bevorderen

Behalve correctieve instrumenten beschikken gemeenten ook over preventieve sturingsinstrumenten. Dit zijn instrumenten waarmee gemeenten de rechtmatigheid van inschrijvingen in de GBA kunnen controleren.

Onderzoek

In principe moet de gemeente volgens de Wet GBA mensen inschrijven op een adres als iemand daar zijn hoofdblijf heeft. De gemeente heeft recht tot onderzoek, wanneer er twijfels zijn of iemand op een betreffende inschrijvingsadres werkelijk woont¹. Om dit te bepalen kan een gemeente enerzijds onderzoek doen naar de persoon zelf. Iemand moet legaal in Nederland te verblijven en daadwerkelijk op het betreffende adres wonen. Anderzijds kan een gemeente onderzoeken of het opgegeven adres een bewoonbaar pand betreft (anders kan de gemeente een inschrijving weigeren). Ook kan een gemeente checken of eventueel sprake is van illegale “verblijfsrichting” (hiervan is sprake als meer mensen zijn ingeschreven op het adres dan redelijkerwijs in het pand kunnen verblijven). Een andere weigeringsgrond tot inschrijving kan zijn of iemand meewerkt aan het onderzoek. Als iemand niet meewerkt, men verschijnt bijvoorbeeld diverse malen niet op een afspraak, dan kan een gemeente besluiten geen verder gevolg te geven aan het verzoek tot inschrijving.

Samenwerking gemeentelijke diensten

Ten behoeve van de controle kan een gemeente informatie inwinnen bij andere gemeentelijke diensten zoals de Dienst Sociale Zaken en de Dienst Bouw- en Woningtoezicht. De samenwerking tussen de gemeentelijke diensten kan zich ook uitstrekken tot informatie-uitwisseling om een onterechte toekenning van voorzieningen aan burgers te voorkomen. Bijvoorbeeld, als iemand niet in de GBA kan worden ingeschreven op een bepaald adres, dan krijgt hij of zij vervolgens ook geen uitkering op dat adres.

Uitwisseling gegevens

Gemeenten kunnen gegevensbestanden intern (tussen diensten) aan elkaar koppelen om onregelmatigheden op te sporen.

¹ Of iemand rechtmatig op een adres woont is voor inschrijving in de GBA irrelevant. Als hij er feitelijk verblijft, moet hij worden ingeschreven. Als het een onbewoonbaar pand betreft, kan inschrijving slechts worden geweigerd indien betrokkene (binnen hele korte termijn) daadwerkelijk uit het pand wordt verwijderd. Als hij er langere tijd feitelijk woont, dient inschrijving wel plaats te vinden. Het gaat er altijd om waar iemand naar verwachting gedurende een in de Wet GBA genoemde termijn daadwerkelijk verblijft (zelfs al is het onder een brug; de GBA kent de zogenaamde locatie-omschrijving).

Bijlage 3 Wet Werk en Bijstand

1 Omschrijving medebewindstaak

Omschrijving van de wet

Met ingang van 1 januari 2004 is de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Deze wet vervangt de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het Besluit In- en Doorstroombanen (ID-besluit). De hoofddoelstelling van de WWB is het activeren van bijstandsgerechtigden. Dit moet uiteindelijk leiden tot een daling van het aantal mensen dat op de bijstand is aangewezen.

Bij de Wet GBA zijn verschillende actoren betrokken: gemeenten (met name sociale diensten); het Rijk (de Minister van SZW, Inspectie Werk en Inkomen (IWI)); cliëntenorganisaties; uitkeringsgerechtigden. Toezicht op de uitvoering van de WWB wordt uitgeoefend door het Rijk (op geaggregeerd niveau) en door de gemeenteraad en cliëntenorganisaties. Met de invoering van de WWB zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen de verantwoordelijke voor het systeem van de wet (minister van SZW), de uitvoerder in medebewind (gemeenten) en de toezichthouder (IWI) ingrijpend gewijzigd. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten zijn sterk vergroot, de financieringsstructuur is gewijzigd en de Rijksoverheid heeft een terugtrekkende beweging gemaakt.

Uitvoering

Gemeenten dragen de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB. De gemeenten krijgen een ongeoormerkt budget voor algemene bijstandsuitkeringen (het zogeheten 'inkomensdeel') en een geoormerkt budget voor reïntegratieactiviteiten (het zogeheten 'werkdeel'). Op grond van de WWB zijn gemeenten verplicht om de verschillende onderdelen van het gemeentelijk beleid uit te werken in verordeningen. Deze verordeningen regelen onder meer de instrumenten voor de gemeente om mensen aan het werk te helpen (reïntegratie) en de instrumenten voor de gemeente om fraude met uitkeringen te voorkomen. Ook hebben gemeenten de mogelijkheid een eigen sanctiebeleid te ontwikkelen voor bijstandsgerechtigden die zich niet aan de voorwaarden houden (zoals het niet voldoen aan de verplichting tot acceptatie van 'passende' arbeid, sollicitatieplicht etc.). Gemeenten geven overigens aan dat zij door de uitvoeringsvrijheid kunnen beschikken over voldoende middelen voor sturing en handhaving ten aanzien van burgers.

Het Rijk verplicht gemeenten zich over de rechtmatigheid van de uitvoering te verantwoorden door middel van het Vodu (verslag over de uitvoering) en een financiële jaaropgave. Hierbij moet een accountantsverklaring overlegd worden, waarin aangegeven wordt of de gemeente al dan niet correct de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen heeft vastgesteld. De regels voor de verantwoording door gemeenten worden door de minister opgesteld en jaarlijks van te voren aan de gemeenten kenbaar gemaakt.

De grotere uitvoeringsvrijheid voor gemeenten betekent een vereenvoudiging en vermindering van de regelgeving en een terugdringing van de rapportageverplichtingen. Dit zorgt voor een aanzienlijke vermindering van de bureaucratie en daarmee voor een geringere belasting van gemeenten. Hierdoor verwacht de wetgever dat minder vaak sprake zal zijn van onrechtmatige uitvoering van de WWB.

2 **Beschrijving sturingsinstrumenten**

De WWB is een nieuwe wet, er is nog geen volledig inzicht in de effectiviteit van de sturingsinstrumenten.

Decentralisatie

Door de overheveling van bevoegdheden en verantwoordelijkheid voor beleid en budget worden gemeenten, volgens de wetgever, gestimuleerd bijstandsgerechtigden via reïntegratietrajecten over te hevelen van uitkering naar betaalde arbeid. De belangrijkste prikkel voor gemeenten om de WWB goed uit te voeren is gelegen in het 'inkomensdeel'. Dit budget wordt namelijk vastgesteld op basis van (een combinatie van) objectieve factoren en historische gegevens (zoals het aantal uitkeringsgerechtigden in het voorgaande jaar). Een eventueel begrotingsoverschot op het inkomensdeel mag door de gemeente naar eigen inzicht aangewend worden, waardoor de prikkel ontstaat om de uitkeringslasten te verlagen en daarmee dus de uitstroom te bevorderen, instroom tegen te gaan en fraude te bestrijden. Het budget voor het 'werkdeel' mag door de gemeente naar eigen inzicht besteed worden aan reïntegratie activiteiten, zij het dat een overschot terugvloeit naar het Rijk.

Toezicht door het Rijk

Het rijkstoezicht wordt namens de minister van SZW uitgevoerd door IWI. Deze instantie is signalerend toezichthouder (ze signaleert eventuele problemen en geeft deze door aan de minister) en heeft geen bevoegdheid tot corrigerende activiteiten zoals het opleggen van boetes aan gemeenten. Het toezicht van IWI richt zich op de naleving van de wettelijke voorschriften door het gemeentebestuur (rechtmatigheid) en op de aspecten die de minister nodig heeft om te kunnen beoordelen in hoeverre de uitvoering op landelijk niveau heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de wet (doeltreffendheid). De rapporten van IWI gaan via de minister van SZW ongeclausuleerd naar de Kamer en zijn daarmee dus openbaar. De minister kan in dit stadium eventuele beleidsgevolgen aangeven.

Toezicht op rechtmatigheid

Het toezicht door IWI op de rechtmatigheid van de uitvoering vindt plaats op geaggregeerd niveau. IWI toetst en beoordeelt steekproefsgewijs de gemeentelijke verslagen over de rechtmatige uitvoering van de WWB. Ze steunt op de gemeentelijke verantwoording en de accountantsverklaring daarover. IWI gaat bij haar toezicht uit van de single audit methodiek, dat wil zeggen dat ze alleen aanvullend onderzoek verricht en dus niet het werk van de gemeente nog eens over doet. Wel kan IWI besluiten tot een onderzoek naar de werking van het systeem op grond waarvan een gemeente de gegevens heeft verzameld: is het WWB systeem in een gemeente in staat is om betrouwbare gegevens te leveren?

Op basis van de verantwoordingsinformatie die door de gemeenten is aangeleverd schetst IWI op hoofdlijnen een landelijk beeld van de werking van het WWB systeem. In de kern zal IWI daarbij inzicht bieden in de mate waarin gemeenten de rechten van burgers respecteren, de plichten van de burgers handhaven, zich houden aan het landelijk inkomensbeleid, de mate waarin de samenwerking met het CWI functioneert, het reïntegratiebudget aan reïntegratie wordt besteed en of de aanbesteding van reïntegratietrajecten conform de regels is gebeurd. Er is geen beschrijving van de rechtmatigheid van de besteding van het inkomensdeel; dat is immers vrij besteedbaar.

Naast het verantwoordingsgerichte onderzoek heeft IWI de mogelijkheid aanvullend eigen onderzoek te verrichten naar risicovolle aspecten binnen het wettelijk systeem. Dit eigen aspectonderzoek vindt zonnodig plaats tot op dossierniveau, echter gericht op een landelijk beeld en/of oordeel. De onderzoeksresultaten worden neergelegd in een toezichtrapport, dat voorafgaand aan publicatie voor een bestuurlijke reactie wordt aangeboden aan de VNG. Op basis van het toezichtrapport kan de minister nadere bestuurlijke en/of beleidsmatige afwegingen maken en zonnodig het beleid, de sturing en de uitvoering tijdig en gericht aanpassen.

Er is geen rijkstoezicht op de *doelmatigheid* van de uitvoering door gemeenten. Dit is namelijk de exclusieve verantwoordelijkheid van gemeenten. Ten aanzien van de *doeltreffendheid* van de uitvoering onderzoekt IWI op bovenlokaal -en landelijk niveau of de doelen van de WWB zijn gehaald. Ze baseert zich daarbij op afspraken die zijn gemaakt tussen de raad en het College van B&W als basis voor de normering. Daarnaast baseert ze zich primair op informatie uit verantwoording, monitorinformatie en beschikbare gemeentelijke bronnen. Eigen uitvraag bij gemeenten is in laatste instantie aan de orde, uitgangspunt voor IWI is namelijk de informatiedruk voor gemeenten zoveel mogelijk te beperken.

Interventies bij onrechtmatige uitvoering

Hoewel het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering door gemeenten in principe op geaggregeerd niveau geschiedt, dient IWI signalen over individuele gemeenten die ernstig tekort schieten in de uitvoering van de WWB wel op te pakken. Als IWI ten aanzien van een gemeente de verdenking heeft dat sprake is van ernstige tekortkomingen op het gebied van de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB, meldt ze dit aan de minister. Hiervoor kan aanvullend onderzoek noodzakelijk zijn. De procedures en normeringen voor dit aanvullend onderzoek zijn nog in ontwikkeling.

De wet voorziet erin dat een onrechtmatige uitvoering in enig jaar door een individuele gemeente niet direct tot een nadere actie van de minister leidt. Immers de minister is primair verantwoordelijk voor het wettelijk systeem, en niet voor de rechtmatigheid van de lokale uitvoering. Dit komt ook tot uitdrukking in het bijsturinginstrumentarium van de minister. Anders dan bij de vroegere ABW kan een constatering van onrechtmatigheden in de uitvoering niet meer leiden tot financiële sancties tegen de betrokken gemeente (omdat het inkomensdeel een vrij besteedbaar vooraf toegekend budget is, kan een gemeente niet worden gekort).

Een interventie moet om die reden in eerste instantie op het lokale niveau plaatsvinden (bijvoorbeeld door de gemeenteraad). In geval van ernstige tekortkomingen in de rechtmatigheid van de uitvoering heeft de minister de bevoegdheid tot een bestuurlijke aanwijzing eventueel gevolgd door een financiële maatregel. In de praktijk is dit zware middel tot nu toe bijna nooit ingezet (maar omdat de WWB een nieuwe wet is kan dit nog komen, de verwachting is echter dat bestuurlijke aanwijzingen zeer zeldzaam zullen zijn). De bijsturende bevoegdheden van de minister op het gebied van de 'formele' sturing is geregeld in de materiewet WWB.

Toezicht door de gemeenteraad

Omdat gemeenten de vrijheid hebben binnen de wettelijke kaders zelf regels voor de uitvoering van de WWB op te stellen, vindt controle op de uitvoering van de WWB primair plaats binnen de gemeente zelf. Het College van B&W leggen op grond van de Gemeentewet verantwoording af aan de gemeenteraad over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Feit is dat de gemeenteraad belang heeft bij een goede uitvoering van de WWB. Aan de uitvoering zitten namelijk financiële consequenties: wat de gemeente bespaart op het budget valt vrij. Er is dus een belang voor de raad voor een goede controle. Hiermee wordt aangesloten op het duale stelsel.

Toezicht door de cliëntenraad

Ook burgers hebben een rol in het toezicht op de uitvoering van de WWB. Gemeenten zijn namelijk verplicht regelmatig overleg te voeren over de uitvoering van de WWB met een gemeentelijke cliëntenraad. In deze raad zijn verschillende belangorganisaties vertegenwoordigd. De raad mag gevraagd en ongevraagd advies geven op het gebied van beleid en uitvoering, en heeft hierbij onder meer de volgende bevoegdheden.

1. *Initiatiefrecht*: De cliëntenraad heeft de bevoegdheid alle aangelegenheden die de uitvoering en (de kwaliteit van) de dienstverlening raken aan de orde te stellen en hiervoor verbetervoorstellen te doen.
2. *Informatierecht*: De cliëntenraad wordt geïnformeerd over de resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken, enquêtes en klachtenrapportages.
3. *Adviesrecht*: De cliëntenraad wordt tijdig betrokken bij de voorbereiding en de totstandkoming van zaken waarmee de cliënt in de uitvoering rechtstreeks wordt geconfronteerd, zoals formulieren, informatiemateriaal, privacyreglement, klachtenprocedures, enquêtes etc.

Op welke andere manieren worden gemeenten gestimuleerd de WWB na te leven?

Naast wetgeving, subsidies, facilitering en toezicht door SZW (en IWI) dragen ook belangenorganisaties, zoals VNG, Divosa/Stimulansz bij aan een juiste uitvoering van de WWB. Zij doen dit onder meer door het opstellen van handreikingen en het organiseren van congressen.

Bijlage 4 Wet Voorzieningen Gehandicapten

1 *Omschrijving medebewindstaak*

Omschrijving van de Wet

Sinds 1994 is de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) van kracht. De WVG heeft als uitgangspunt dat ouderen en gehandicapten zo lang mogelijk zelfstandig blijven en kunnen deelnemen aan het sociale en maatschappelijke leven.

Bij de WVG zijn verschillende actoren betrokken: gemeenten; het Rijk (de minister van VWS); burgers die in aanmerking komen voor een 'voorziening'; cliëntenorganisaties.

Uitvoering

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WVG en dragen hiervoor ook de financiële eindverantwoordelijkheid. De uitvoering van de WVG wordt bekostigd uit het gemeentefonds. Deze gelden zijn niet geoormerkt. Voor gemeenten geldt een 'zorgplicht': zij moeten verantwoorde voorzieningen verstrekken aan mensen die daarvoor in aanmerking komen. Het gaat daarbij om rolstoelen, vervoers- en woonvoorzieningen. Voordat een voorziening wordt verstrekt winnen gemeenten vaak advies in van deskundigen. Zij stellen vast of en, zo ja, welke voorziening noodzakelijk is.

De wetgever heeft bij de invoering van de WVG nadrukkelijk gekozen voor een decentrale uitvoering. De gedachte hierachter was dat gemeenten beter in staat zijn om 'zorg op maat' te verlenen. De omstandigheden verschillen immers nogal eens tussen gemeenten. In sommige gemeenten is bijvoorbeeld meer geschikte huisvesting beschikbaar voor mensen met een handicap dan in andere gemeenten. Gemeenten hebben een bepaalde mate van vrijheid bij het bepalen van de wijze waarop zij de wet uitvoeren. De WVG is namelijk een "raamwet". Dit houdt in dat de gemeenten als aanvulling op de wetstekst een eigen verordening hebben moeten opstellen. In de verordening staat onder meer in welke gevallen voorzieningen worden verleend; of de voorziening bestaat uit een bedrag of een voorziening in natura (bijvoorbeeld een vervoersvergoeding of een scootmobiel); de hoogte van de financiële tegemoetkomingen van de gemeente; welke procedures er gelden voor de toekenning van een voorziening.

2 *Naleving van de WVG: problemen en instrumenten*

Problemen met de uitvoering van de WVG

In 1994, 1998 en 2001 is de uitvoering van de WVG door gemeenten op hoofdlijnen geëvalueerd. Uit de evaluatieonderzoeken is gebleken dat de uitvoering in de meeste gevallen naar tevredenheid van de WVG-gerechtigden verloopt. Desalniettemin was een minderheid van de gebruikers niet geheel tevreden (zoals over de uitvoeringsorganisatie, de kwaliteit van de voorzieningen en de afstemming van het aanbod op de vraag). Decentrale wetsuitvoering kan – en mag – echter tot verschillen tussen gemeenten leiden, zowel in termen van te verstrekken voorzieningen als in kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie. De wetgever heeft als ondergrens slechts gesteld dat de te verstrekken voorzieningen 'verantwoord' – hetgeen wil zeggen: doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht – moeten zijn, gelet op behoefte van de betreffende cliënt. Hoewel jurisprudentie (uitspraken in zaken aangespannen door cliënten) in veel gevallen een ondergrens aangeeft van

hetgeen kan worden verstaan onder een 'verantwoorde voorziening', sanctioneert de rechter de beleidsvrijheid van gemeenten (autonomie van decentrale overheden) in dezen niet.

Ook het feit dat gemeenten de WVG verschillend interpreteren heeft ertoe geleid dat er in vergelijkbare gevallen sprake kan zijn van verschillen in besluiten over hetgeen verstrekt moet worden. Gebruikers ervaren dat als rechtsonzekerheid. Een voorbeeld hiervan betreft de toepassing van financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen. Voor bepaalde voorzieningen geldt, dat ze boven een bepaalde door een gemeente vastgestelde inkomensgrens als 'algemeen gebruikelijk' worden aangemerkt en dus vergoeding in aanmerking komen. Het begrip 'algemeen gebruikelijk' blijkt echter niet door alle gemeenten op dezelfde wijze te worden toegepast.

Naar aanleiding van de derde evaluatie (2001) heeft de minister van SZW aan de TK een protocol toegezegd, waarin het begrip verantwoorde voorzieningen nadere omschreven zou worden. Tevens werd toegezegd dat de WVG zou worden gewijzigd om een wettelijke verankering van het protocol in de wet mogelijk te maken.

Toezicht Rijk

Het Rijk houdt zicht op kengetallen van de WVG. Hiertoe bestaat een 'WVG-scan' die door gemeenten wordt ingevuld. Het Rijk krijgt hierdoor zicht op de resultaten van de WVG op macroniveau. Behalve evaluatieonderzoeken rond de naleving van het protocol controleert het Rijk niet op de uitvoering van de WVG. Gemeenten zijn ook niet verplicht tot zelfevaluaties, of tot verantwoordingen aan het Rijk. De minister heeft geen aanwijzingsbevoegdheid, hij is slechts verantwoordelijk voor -en aanspreekbaar op een goed functionerend wettelijk systeem. De minister is niet aanspreekbaar op een slechte uitvoering van de WVG door een individuele gemeente, dit is de taak van het lokaal bestuur.

Toezicht gemeenten

De *controle* op de uitvoering van de WVG is primair een taak voor de lokale democratie. De gemeenteraad stelt de verordening vast en toetst de uitvoering; het College van B&W legt hierover verantwoording af aan de raad. Ook burgers en gebruikersorganisaties dragen bij aan de controle op een goede uitvoering, zij kunnen in beroep bij de gemeente en in tweede instantie bij de bestuursrechter, om de uitvoering door een gemeente te laten toetsen.

Overig toezicht

Er vindt daarnaast vergelijkend onderzoek – '*benchmark*' – plaats tussen een aantal gemeenten, in het bijzonder gericht op het in kaart brengen van goede voorbeelden. Andere gemeenten zullen daar weer hun voordeel mee kunnen doen. Ook wordt onderzoek gedaan naar de werking van de WVG-regeling "financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen". Het onderzoek richt zich op zowel een uniforme toepassing als naar de vraag (in welke gevallen en in welke mate worden door gehandicapten eigen bijdragen gevraagd).

Het protocol

Invoering protocol

De Minister van SZW, de VNG en gebruikersorganisaties hebben afspraken gemaakt om de kwaliteit van de WVG-uitvoering te verbeteren. Daartoe is een *protocol* ontwikkeld dat gemeenten handvatten biedt voor de wijze waarop kan worden voldaan aan de zorgplicht. Het protocol beoogt daarbij een zekere normering tot stand te brengen voor een 'behoorlijke' toepassing en uitvoering van de WVG, onder meer de uitleg van het begrip 'verantwoorde voorzieningen'. Met het

protocol meende de minister een document ontworpen te hebben waarop de cliënt zich kan beroepen. De beoogde bredere rechtszekerheid voor cliënten krijgt volgens de minister daarmee daadwerkelijk gestalte, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de gemeentelijke beleidsvrijheid in de uitvoering van de WVG. De status van het protocol is die van beleidsintentie. Het heeft geen formeel-juridische status. Jurisprudentie uit zaken die burgers en cliëntenorganisaties hebben aangespannen leidt tot de conclusie dat naleving van het protocol door gemeenten niet afdwingbaar is.

Evaluatie protocol

De werking van het protocol wordt *gemonitord en geëvalueerd*. De minister betreft hierbij in elk geval de organisaties van cliënten en de VNG als vertegenwoordiger van de uitvoerende gemeenten. SZW zorgt voor adequate facilitering van de monitor. Daarbij is het oogmerk te bewerkstelligen, dat de uitvoering van de WVG aansluit bij de behoeften van de cliënten, goed uitvoerbaar is en niet tot onbeheersbare kostenontwikkelingen leidt.

Uit de monitoring en de evaluaties blijkt dat de overgrote meerderheid van de gemeenten het protocol naleeft. Niet in alle details, maar wel in grote lijnen. Het protocol is voor veel gemeenten aanleiding geweest om de eigen verordeningen tegen het licht te houden; het biedt een handvat voor het gemeentelijk beleid. Het protocol is ook een handvat voor belangengroepen om beleid te beïnvloeden via de gemeenteraad. Gemeenten die echt niet willen kunnen met het protocol *niet* over de streep worden getrokken. Zo zijn er gemeenten die het protocol niet gebruiken omdat ze de naleving te duur vinden.

Wettelijke verankering protocol

Om een wettelijke verankering van het protocol in de wet mogelijk te maken, zodat uitvoering bij gemeenten juridisch afdwingbaar is, is een wetswijziging WVG ingediend bij de Tweede Kamer. De behandeling daarvan is in de TK aangehouden. Inmiddels heeft de Staatssecretaris van VWS aangegeven dat een wettelijke verankering van het protocol niet past binnen de systematiek van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, waarin de WVG opgaat per 2006. Het ingediende wetsvoorstel wijziging WVG zal daarom worden ingetrokken.

Bijlage 5 Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

1 Omschrijving medebewindstaak

Omschrijving van de wet

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) heeft tot doel de onderwijsresultaten en schoolloopbanen van kinderen en jongeren in sociale, culturele en economische achterstandssituaties te verbeteren. De doelstelling van dit beleid is dat er uiteindelijk geen onderscheid bestaat in leerprestaties en schoolloopbanen tussen de doelgroepen en het landelijke gemiddelde van de totale schoolpopulatie.

Bij de naleving van het GOA zijn verschillende actoren betrokken: het Rijk (de minister van OCW en de Inspectie voor het Onderwijs); gemeenten; uitvoerders (met name scholen).

Uitvoering

Sinds 1998 voeren gemeenten de regie in het GOA. Om dit beleid goed te kunnen uitvoeren zijn gemeenten elke vier jaar verplicht tot het opstellen van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. In het GOA-plan staan de beleidsdoelstellingen van de gemeente en is opgenomen op welke manier de gemeente deze denkt te gaan behalen. Gemeenten leggen in hun plan onder meer vast op welke manier zij vorm geven aan de voor- en vroegschoolse educatie, ondersteuning schoolloopbaan, bestrijding van voortijdig schoolverlaten en de beheersing van de Nederlandse taal. Daarbij maken zij met besturen van de zogeheten 'onderwijskansenscholen' afspraken over een schoolgebonden ontwikkelingsplan, waarin specifieke, meetbare en aan een tijdslimiet gebonden resultaten zijn opgenomen. De richtlijnen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan zijn opgenomen in het landelijk beleidskader (LBK) bij de wet GOA. Het GOA-beleid is complementair aan het onderwijsbeleid en lokaal jeugdbeleid. Van gemeenten wordt in dit verband verwacht dat zij afspraken maken met scholen en andere instellingen voor een samenhangende inzet van het GOA-beleid en het onderwijs- en jeugdbeleid.

Gemeenten en scholen ontvangen van het rijk financiële middelen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden bij kinderen en jongeren. Deze middelen zijn vanaf 2002 jaarlijks aan de gemeenten verstrekt¹. Een gemeente sluipt haar deel van het geld door naar scholen en/of andere instellingen zoals bibliotheken. Daarnaast ontvangen scholen rechtstreeks van het Rijk de 'gewichtsgelden' en de 'cumimiddelen'². Deze gelden moeten wel worden ingezet in het kader van het gemeentelijk plan. Dat vraagt om afspraken tussen de gemeente, schoolbesturen en andere instellingen over de inzet.

Kenmerkend voor het GOA is dat het Rijk verantwoordelijk is voor input- en procescondities (planverplichting, doelen, middelen, toezicht en zo nodig bijsturing ten aanzien van doelmatigheid), maar niet voorziet in directe sturing op basis van bereikt resultaat. Het gemeentebestuur is over bereikte resultaten verantwoordingsplichtig aan de gemeenteraad. De uitvoerders (scholen) zijn verantwoordingsplichtig aan de gemeente. Door middel van monitoring en evaluatie volgt het rijk de ontwikkelingen binnen en opbrengsten van lokaal GOA-beleid.

¹ Na 2006 gaat het gemeentelijk deel van de GOA gelden naar de scholen zelf. De gemeente behoudt het recht op een klein deel van deze gelden, namelijk voor vroegschoolse/peuterbeleid.

² Cumimiddelen = een toelage voor allochtone leerlingen.

2 **Beschrijving sturingsinstrumenten**

Toezicht door het Rijk

Het Ministerie van OCW bepaalt de prioriteiten en doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid en is verantwoordelijk voor rechtmatigheidscontrole en de monitoring en evaluatie van de doeltreffendheid van het GOA. Ook zorgt het ministerie voor ondersteuning van scholen en gemeenten bij het opzetten en uitvoeren van het onderwijsachterstanden- en kansenbeleid.

Rechtmatigheidscontrole

Jaarlijks gaat het Ministerie van OCW aan de hand van de opgevraagde verantwoordingen en de bijbehorende accountantsverklaringen na of de bestedingen van de specifieke uitkering GOA door een gemeente rechtmatig zijn. De rijksaccountantsdienst vormt zich door reviews een oordeel over de controles die de gemeenteaccountants hebben uitgevoerd. Indien uit de verantwoordingen niet blijkt dat de middelen rechtmatig zijn ingezet, dan heeft het ministerie een financieel sanctiemiddel: de gemeente moet een deel van het (niet rechtmatig bestede) bedrag aan het ministerie terugbetalen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het Rijk kan gemeenten niet op de *doelmatigheid en doeltreffendheid* van de uitvoering van de GOA afrekenen. In de eerste plaats zijn de resultaten van het GOA daarvoor te afhankelijk van omgevingsfactoren zoals huisvesting, veiligheid en werkgelegenheid in de betreffende gemeenten of in de betreffende wijken. Belangrijker is echter dat de uitvoering van het GOA naar de gemeenten is gedecentraliseerd, waarbij het gemeentebestuur zich over resultaten verantwoordt naar de gemeenteraad. De formele wettelijke rol van het Rijk beperkt zich tot het aangeven van de landelijke doelstellingen van het GOA beleid en de wijze waarop de rijksoverheid het GOA-beleid evalueert. In 2006 moet door gemeenten aan OCW worden gerapporteerd in hoeverre de doelstellingen van het GOA zijn bereikt (doelmatigheid en doeltreffendheid). Er is een 0-meting gehouden in 2002, in 2006 vindt de 1-meting plaats. Voor de 1-meting zijn door het ministerie normen bepaald; echter als de gemeente de normen niet haalt dan wordt ze hier niet op afgerekend.

Verplichting tot monitoring

Gemeenten zijn door het Rijk verplicht hun GOA-beleid systematisch te monitoren zodat ze zicht houden op de uitvoering en resultaten. Daarnaast is de monitoring een instrument dat door het Rijk wordt gebruikt om het GOA-beleid te kunnen beoordelen op macroniveau.

De verplichting tot monitoring leidde bij gemeenten in eerste instantie tot veel vragen omdat men de vrijheid heeft zelf een monitor op te zetten, zolang deze in grote lijnen maar de indicatoren uit het LBK volgt. Gemeenten gaven echter aan behoefte te hebben aan een landelijk instrument, zodat men het wiel niet zelf hoeft uit te vinden en waarmee het mogelijk wordt om gemeenten met elkaar te vergelijken. Veel gemeenten gaven bovendien aan te worstelen met vragen rond de *definities* van de indicatoren die in de monitor gebruikt moeten worden. Inmiddels wordt een landelijk instrument ontwikkeld.

Mocht uit de monitorresultaten blijken dat er aanzienlijke discrepanties dreigen tussen landelijke GOA-doelstellingen, en de getotaliseerde ambities van de GOA-gemeenten, dan wordt overlegd met de gemeenten, in casu de VNG. Daarbij kan van rijkszijde worden aangedrongen op het bijstellen van lokale onderwijsachterstandenplannen, ten einde de doelstellingen te waarborgen.

Toezicht door gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het GOA-beleid. Controle op de uitvoering van het GOA-beleid vindt daarom primair plaats binnen de gemeente zelf. Het College van B & W legt op grond van de Gemeentewet verantwoording af aan de gemeenteraad over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. De ervaring heeft echter geleerd dat de manier waarop gemeenten het GOA-beleid evalueren verbeterd kon worden. De inzet van middelen was niet altijd gestoeld op een lokale probleemanalyse: waar zijn welke problemen het nijpendst en welke inspanningen zijn nodig voor verbetering. Gegeven dit feit heeft de Onderwijsinspectie opdracht gekregen om ten aanzien van gemeenten een stimulerende rol te vervullen. Dat gebeurt door gemeenten te attenderen op het (nog) niet nakomen van de wettelijke verplichtingen. Omgekeerd heeft ook het Rijk actie ondernomen door landelijke doelstellingen waar mogelijk concreter te operationaliseren.

Controle door gemeenten op scholen

Scholen en andere instellingen moeten zich naar de gemeente verantwoorden over de besteding van de gelden die ze van de gemeente hebben ontvangen voor GOA-activiteiten. Gemeenten geven aan over voldoende middelen te beschikken om sturing en toezicht te houden op scholen met betrekking tot de door de gemeente toegekende GOA financiering. Immers, de gemeente kan altijd eisen van een school om het geld terug te betalen.

Uit onderzoek van de Onderwijsinspectie is gebleken dat de wijze waarop scholen verantwoording moeten afleggen over de inzet van middelen niet altijd concreet is uitgewerkt waardoor effectieve controle wordt bemoeilijkt.

Bijlage 6 Wet Ruimtelijke Ordening

1 *Beschrijving medebewindstaak*

Omschrijving van de wet

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is vastgelegd op welke wijze ruimtelijke plannen in Nederland tot stand dienen te komen en/of gewijzigd moeten worden. De wet bepaalt de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken overheidsinstellingen en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. De WRO is een zeer uitgebreide wet. Om die reden focussen wij in onderhavig onderzoek op de verplichting van gemeenten bestemmingsplannen te actualiseren.

Uitvoering

Gemeenten leggen in bestemmingsplannen bouwmogelijkheden en het gebruik van gronden en opstellen vast. Bestemmingsplannen zijn juridisch bindend en verplicht voor gebieden die *niet* tot de bebouwde kom behoren. Voor gebieden binnen de bebouwde kom *kan* een gemeente een bestemmingsplan ontwikkelen.

Gemeenten zijn volgens de WRO verplicht bestemmingsplannen minimaal één maal per tien jaar te actualiseren. Afwijkingen van het geldende bestemmingsplan zijn mogelijk door toepassing van de artikel 19.1 procedure.

Voor nieuwe bouwwerken en/of veranderingen aan de bestaande bouw moet een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente. De gemeente controleert de aanvraag aan de hand van het vigerende bestemmingsplan en verleent na goedkeuring een bouwvergunning. Indien de aanvraag afwijkt van het bestemmingsplan kan in sommige gevallen via de artikel 19.1 procedure alsnog een bouwvergunning worden verstrekt.

Betrokken actoren

Bij de naleving van de actualiseringverplichting van bestemmingsplannen, zoals vastgelegd in de WRO, zijn direct of indirect de volgende actoren betrokken:

- *Gemeenten*
Gemeenten dienen hun bestemmingsplannen eenmaal in de tien jaar te actualiseren. Het kader voor het bestemmingsplan wordt gevormd door het streekplan. Dit is het ruimtelijke plan waarin de provincie de functietoekenning in haar grondgebied heeft vastgelegd.
- *Provincies*
Provincies beoordelen op basis van hun streekplan aanvragen van gemeenten die hun bestemmingsplan willen wijzigen. Pas na goedkeuring door de provincie kunnen gemeenten hun bestemmingsplan formeel vaststellen.
- *VROM-Inspectie*
De VROM-Inspectie houdt toezicht op de naleving van wetten, regels en beleidsnota's die onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM vallen. Zij bezoekt daartoe elke gemeente eens in de vier jaar.
- *Projectontwikkelaars/burgers*
Projectontwikkelaars en burgers zijn gebaat bij een actueel bestemmingsplan. Op basis van bestemmingsplannen kunnen zij bezwaren uiten tegen bouwprojecten in hun omgeving (bijvoorbeeld bij illegale bouw).

2 *Problemen bij de naleving van de wet- en regelgeving WRO*

De VROM-Inspectie is verantwoordelijk voor het tweedelijns toezicht op de WRO, maar geeft aan de actualiseringverplicht niet heel actief te handhaven. De Inspectie motiveert dit door aan te geven dat er over deze plicht geen concrete afspraken zijn gemaakt over wat wel of niet acceptabel is. Een duidelijk handhavingsskader, zoals wel bij het milieubeleid voor handen is, ontbreekt. Daarnaast ondervinden burgers op zich weinig hinder wanneer bestemmingsplannen niet tijdig geactualiseerd zijn omdat zij gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot vrijstelling van het bestemmingsplan (dankzij de art. 19.1-procedure).

Naleving door gemeenten

Volgens de Inspectie actualiseren niet alle gemeenten hun bestemmingsplannen binnen tien jaar. De oorzaak hiervan is voornamelijk dat het opstellen van een bestemmingsplan een ingewikkelde, tijdrovende en dure exercitie is, waardoor niet altijd prioriteit wordt gegeven aan het actualiseren van een plan. De aanwezigheid van een mogelijkheid een niet-actueel plan te omzeilen (de artikel 19.1 procedure) vermindert de noodzaak tot het actualiseren van bestemmingsplannen.

Naleving door projectontwikkelaars/burgers

Projectontwikkelaars en burgers leven het vigerende bestemmingsplan niet altijd na. In sommige gevallen bouwen zij een bouwwerk dat niet past binnen het vigerende bestemmingsplan en waarvoor geen vrijstelling op het plan is aangevraagd. Ook komt het voor dat zij een ander gebouw neerzetten dan waarvoor een vergunning is aangevraagd of illegaal gebruik maken van een ruimte (bijvoorbeeld een metaalwerkplaats in een schuur).

3 *Toezichtmethodiek*

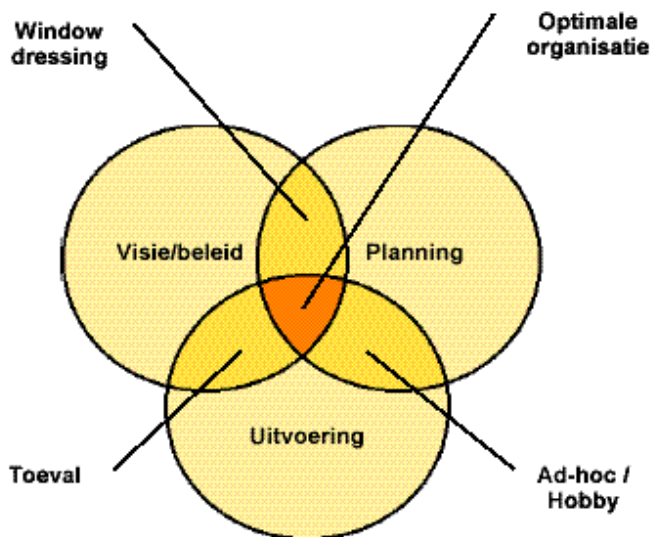
Beknopte beschrijving toezicht

Zoals in paragraaf 7.1 is aangegeven, is de VROM-inspectie belast met het toezicht op de naleving van de WRO en daarmee op de actualiseringsplicht van gemeenten ten aanzien van bestemmingsplannen. Gemeenten zien toe op de naleving van het bestemmingsplan door burgers.

Toezicht Rijk

VROM heeft een adequaat handhavingniveau opgesteld waaraan gemeenten bij controle dienen te voldoen. Of de uitvoering adequaat is, wordt bepaald door de taken die de gemeente daadwerkelijk uitvoert en de wijze waarop dit gebeurt. De Inspectie is van mening dat er pas sprake is van een adequate uitvoering indien bij de uitvoering van de taken sprake is van, zoals figuur 7.1 toont, samenhang tussen beleid/visie, programmering/planning en uitvoering.

Figuur B5.1 Adequaat handhavingniveau



(Bron: www.minvrom.nl)

De VROM-Inspectie onderwerpt hiertoe iedere gemeente periodiek aan een uitgebreide controle. Deze controle bestaat uit een viertal stappen.

1. *Vooronderzoek*: De Inspectie bericht de gemeente over het op stapel staande onderzoek en stelt het document "Beschrijving van het adequate niveau" ter beschikking. Dit document is een checklist aan de hand waarvan de Inspectie het onderzoek uitvoert. De gemeente dient na de aankondiging allerlei documentatie toe te sturen die de Inspectie ter voorbereiding op het bezoek aan de gemeente bestudeert.
2. *Feitelijk onderzoek*: De eerste stap is de "schouw". De inspecteur kijkt fysiek rond in de gemeenten en speurt naar vermeende onregelmatigheden. Ook praat de inspecteur met andere toezichthouders, waaronder de politie, en betrokkenen. Afhankelijk van de uitkomsten van de schouw selecteert de inspecteur een aantal dossiers die nader worden bestudeerd.
3. *Opstellen feitenrapport*: Met het 'adequate niveau' als referentiekader stelt de inspecteur vervolgens een feitenrapport op dat ter controle (op ambtelijk niveau) aan de gemeente wordt voorgelegd. Over eventuele onjuistheden vindt overleg plaats.
4. *Eindoordeel*: Tot slot formuleert de inspecteur een eindoordeel en formuleert hij aanbevelingen. Dit eindrapport wordt in het Bestuurlijk Overleg (met burgemeester en/of wethouders) ingebracht. Afspraken over eventuele vervolgacties komen tijdens dit overleg ook aan de orde.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek worden gemeenten in vier categorieën ingedeeld.

1. Geen tekortkomingen.
2. Alleen tekortkomingen die niet rechtstreeks te relateren zijn aan wet (bijvoorbeeld ten aanzien van de administratie of het beleid).
3. Enkele tekortkomingen die direct betrekking hebben op de wet- en regelgeving.
4. (Zeer) veel tekortkomingen.

Voor alle categorieën geldt dat de VROM-Inspectie - na afsluiting van het onderzoek - zorgt voor een brede communicatie van het eindrapport. In ieder geval ontvangen de Gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin een afschrift. Verder wordt het rapport op de internetsite van VROM geplaatst en doet de Inspectie een persbericht uit wanneer in een gemeente (zeer) veel tekortkomingen zijn vastgesteld. Dit persbericht wordt - in overleg met de desbetreffende gemeente - opgesteld door de Directie Communicatie van VROM.

Daarnaast zijn er voor de categorie 3 en 4 speciale nazorgtrajecten.

De VROM-Inspectie vraagt gemeenten in de derde categorie – waar het merendeel van de gemeenten onder valt - een plan van aanpak op te stellen voor het wegwerken van de problemen. Eventueel moeten de gemeenten periodiek aan VROM rapporteren over de voortgang. Gemeenten die in de vierde categorie vallen, worden door de minister van VROM onder 'verscherpt toezicht' gesteld. Dit betekent dat de Inspectie controles uitvoert op alle documenten die betrekking hebben op dat deel van de WRO waar eerder tekortkomingen waren geconstateerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle artikel-19-procedures. Dit verscherpt toezicht is zeer arbeidsintensief en komt weinig voor.

In het verlengde van het verscherpt toezicht kan VROM in beroep gaan tegen vrijstellingen die op het bestemmingsplan zijn verleend (artikel 19.1). Het ministerie maakt hier echter geen gebruik van vanuit de visie dat vooral burgers de dupe zijn van dergelijke acties.

De bevoegdheden van de VROM-Inspectie stellen de Inspectie niet in staat het actualiseren van bestemmingsplannen af te dwingen. De werkzaamheden van de Inspectie leiden echter wel tot positieve effecten. Vooral het openbaar maken van de resultaten van het gemeentelijk onderzoek en het bieden van mogelijke oplossingen voor problemen die gemeenten ervaren, vormen voor gemeenten een stimulans de wet- en regelgeving beter na te leven.

Toezicht gemeenten

Gemeenten dienen er op toe te zien dat er geen illegaal gebruik wordt gemaakt van gronden en opstallen en dat bouwplannen in overeenstemming zijn met het vigerende bestemmingsplan of hiervan zijn vrijgesteld. Bouwwerken waarover geen goedkeuring is verleend, zijn illegaal. Om deze bouwwerken tegen te gaan, kunnen gemeenten gebruik maken van bestuursdwang (het bouwwerk moet dan worden afgebroken) en/of dwangsommen (vooral bij illegaal gebruik van bouwwerken).

Sinds september 2004 vallen overtredingen op het bestemmingsplan onder de Wet op de economische delicten. Deze wet biedt bij het opleggen van een straf de mogelijkheid rekening te houden met het economisch voordeel dat de overtreder heeft behaald. De wet staat boetes tot maximaal 45.000 euro toe. Onder de huidige wetgeving was dat maximaal 11.250 euro. Ook kan de verplichting worden opgelegd op eigen kosten de gevolgen van het delict goed te maken.

4 Toekomstige ontwikkelingen toezicht WRO

Na ruim 35 jaar wordt de WRO fundamenteel herzien. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) is op 23 mei 2003 aan de Tweede Kamer gezonden. Het gaat echter minimaal nog enige maanden duren voordat de wet daadwerkelijk in werking treedt.

De positie van bestemmingsplannen wordt door de nieuwe wet aanzienlijk versterkt. Dit komt door de volgende maatregelen:

- Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied.
- De leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan worden hier onderdeel van en verliezen hun zelfstandigheid.
- Buitenplanse vrijstellingen (art. 19 huidige WRO) zijn drastisch beperkt tot een 'kruidlijst', die is vastgelegd in een Algemene maatregelen van Bestuur.
- Door provinciale goedkeuring achteraf te vervangen door een toets tijdens de totstandkoming wordt de bestemmingsplanprocedure aanzienlijk verkort (van 58 naar 34 weken).
- Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan indienen.
- Gemeenten doen jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid (o.a. actualiteit bestemmingsplannen en handavingsbeleid).

Gevolgen nieuwe wet voor toezichtmethodiek

Toezicht Rijk

Mede door de inperking van buitenplanse vrijstellingen en verkorting van de procedure is de verwachting dat gemeenten na inwerkingtreding van de WRO de verplichting tot actualisatie van het bestemmingsplan beter gaan naleven. Er wordt overwogen in de nieuwe wet de mogelijkheid tot het bevrozen van verouderde bestemmingsplannen op te nemen. De gemeente kan dan geen bouwvergunningen meer verlenen. Door de inzet van dit sturingsinstrument verwacht het Rijk de naleving van de actualiseringplicht te verhogen.

Toezicht gemeenten

Ook het toezicht door gemeenten op de naleving van bestemmingsplannen is onder de nieuwe wet van groter belang. De wet biedt gemeenten om die reden nieuwe toezichts- en handavingsmogelijkheden door uitbreiding van het instrumentarium en een koppeling aan het strafrecht.

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl