een groot aantal aanvragen van personen van Noord-Afrikaanse afkomst die niet in het bezit waren van de vereiste machtiging voorlopig verblijf (mvv). Bovendien bestond er bij een aantal personen ernstige twijfel over de identiteit, omdat getwijfeld werd aan de echtheid van het document.

Volgens de vreemdelingenwetgeving moet iedereen worden toegestaan een aanvraag in te dienen voor een vergunning tot verblijf, ook mensen die niet beschikken over de vereiste mvv of waarvan de identiteit niet voldoende vastgesteld kan worden. Deze aanvragen worden ook wel 'kansloze aanvragen' genoemd. Maar in eerste instantie weigerde de gemeente dergelijke aanvragen in behandeling te nemen, tot de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) er op wees dat dit handelen niet juist is. Wel moesten de medewerkers van het vreemdelingenloket er op wijzen dat het indienen van een aanvraag onder deze omstandigheden geen zin heeft, omdat dit toch tot een negatief besluit zou leiden. Er vindt namelijk geen inhoudelijke toetsing van de verblijfsaanvraag plaats maar slechts een beoordeling (of ontheffing) of het mvv-vereiste gerechtvaardigd is. Wanneer dit niet aan de orde is, wordt de aanvraag afgewezen op het niet hebben van de mvv. Een eventueel bezwaar of beroep mag dan niet in Nederland worden afgewacht.

Tijdelijk legaal

Huib Vissers vertelt dat veel van de vreemdelingen die 'kansloze aanvragen' indienden zich toch niet uit het veld lieten slaan. Met name omdat bij het indienen van een aanvraag de indiener een zogenaamde 'aanmeldsticker' in zijn of haar paspoort krijgt, waardoordiens verblijf in Nederland rechtmatig wordt. Hij of zij mag dan de de beslissing op de aanvraag (procedure) in Nederland afwachten, evenals de beroepsprocedure, in een aantal gevallen. 'Een illegaal wordt hierdoor tijdelijk legaal. En daar ging het deze aanvragers juist om!', schrijft hij.
Van de meeste personen heeft de gemeente daarna nooit meer iets vernomen en van een aantal personen bestond zelfs twijfel of men wel in Nederland verbleef. 'Zo is het zelfs voorgekomen dat iemand zich op dinsdag meldde voor het maken van een afspraak en dat wij op woensdag een telefoontje kregen van de Nederlandse ambassade in Parijs met de mededeling dat de betreffende persoon tijdens een persoonscontrole was aangehouden op het Gare du Nord in Parijs.'

Onechtheid van een (reis)document

Bij constatering van de onechtheid van een (reis)document, moet het betreffende document worden ingehouden. Maar volgens Vissers is dit gemakkelijker gezegd dan gedaan. De documenten voldoen vaak gewoon aan de echtheidskenmerken die in Edison, het documenten identificatie systeem dat de marechaussee ook gebruikt, zijn opgenomen. Maar in dit systeem wordt geen melding gemaakt van geldigheidsduur, stempels en handtekeningen. Alleen via nabellen naar ambassades kon daar uitsluitsel over worden gegeven. Vissers merkt in zijn artikel op dat als zelfs deskundigen niet direct uitsluitsel over de echtheid van een document kunnen geven , dat het dan ondoenlijk is voor een gemeente om dit te beoordelen.

Oplossingen

Om aan deze problemen oplossingen te bieden is Vissers om tafel gaan zitten met de Vreemdelingendienst. Ze hebben de volgende afspraken gemaakt:
voor elke 'kansloze aanvraag' wordt een wachttijd voor het maken van een afspraak van tenminste drie, vier weken in acht genomen;
van de paspoorten van deze aanvragers worden direct kleurenkopieën gemaakt die samen met het 'geleideformulier' naar de VD worden gestuurd;
bij controle door de VD worden valse of vervalste documenten ingenomen en zal betrokkene strafrechterlijk vervolgd worden;
wanneer het opgegeven woonadres niet blijkt te kloppen, wordt dit doorgegeven aan de gemeente en wordt betrokkene niet toegelaten tot het indienen van een aanvraag;
de medewerkers van het vreemdelingenloket doen het intakegesprek samen met medewerkers van de VD of de Koninklijke Marechaussee, die vanuit hun bevoegdheden zullen optreden in het geval van onregelmatigheden.

Noodmaatregel

Tot slot betoogt Vissers dat een 'kansloze' aanvrager zich zou moeten vervoegen bij de VD of IND. Een noodmaatregel zolang de Vreemdelingenwet op dit onderdeel nog niet is aangepast. Volgens hem zullen velen van deze aanvragers zich dan nog wel een tweede keer bedenken voordat ze een aanvraag voor een vergunning tot verblijf indienen, met name omdat de Vreemdelingendienst nog steeds als een onderdeel van de politie wordt herkend. 'Als gemeenten willen we laagdrempelig zijn voor onze burgers, maar met de huidige werkwijze zijn we als gemeente té laagdrempelig en dat moeten we in deze situaties net niet willen.'

Bron: Burgerzaken & Recht nr 4, april 2004

Kwaliteitszorg

Een Nederlandse versie van het Common Assessment Framework (CAF)

In februari van dit jaar heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een Nederlandstalige versie doen verschijnen van het zgn. 'Common Assessment Framework' ('Gezamenlijk Evaluatie Kader'), kortheidshalve: het CAF. Het boekje is op te vragen bij het ministerie, bij het Kenniscentrum Bedrijfsvoering Openbare Sector (H929) of te downloaden als pdf.file via de website van EIPA (www.eipa.nl).

De ondertitel van het boekwerkje luidt: 'Het verbeteren van een organisatie door zelfevaluatie'. Daarmee wordt gelijk aangegeven wat het doel is van het CAF, maar komen er ook een aantal vragen op. Met name komt er één vraag op: wat is de meerwaarde van het CAF ten opzichte van andere instrumenten voor zelfevaluatie, zoals het INK? Om dit soort vragen

voor te zijn heeft het ministerie een 'bijsluiter' bij het boekje gedaan waarbij met name wordt ingegaan op de relatie tussen CAF en INK. Hieronder wordt het CAF kort uitgelegd, wordt weergegeven hoe BZK aankijkt tegen de relatie met het INK-model en wordt door de auteur hier weer wat kritische kanttekeningen bij geplaatst. Tot slot wordt een weging gemaakt van het belang van CAF. Is het de moeite waard het CAF te gaan hanteren?

Ontstaan

Het CAF is een Europees 'instapmodel' voor overheidsorganisaties om aan een meer integrale bedrijfsvoering te gaan werken. Het CAF heeft een voorgeschiedenis van zeker vijf jaar. Het is ontstaan als een typisch compromis tussen twee groepen Europese landen. Eén groep van landen uit vooral het Zuiden en het Oosten, verzameld in de zgn. Bertelmanstichting, was voorstander van een bepaalde benadering. Een andere groep – vooral uit het Noorden en Westen van de gemeenschap, toonde zich voorstander van een andere benadering en wilde voor het INK / EFQM-model kiezen. De eerste groep meende dat dit model echter te complex en te bedrijfsmatig was om goed toe te passen en wist de andere groep ervan te overtuigen dat een nieuwe, eigen benadering gewenst was. De eerste versie van het CAF was niet direct een groot succes. Behalve een paar experimenten, vooral in België, sloeg het niet erg aan. Met name de landen die reeds bezig waren met het INK/EFQM-model, moesten er in de praktijk niets van hebben. Op basis van die ervaring is ongeveer twee jaar geleden een herstart gemaakt door de 'Innovative Public Services group'(IPSG). Er zijn drie dingen gebeurd. Allereerst is er een nieuwe versie gemaakt. Een versie die bewust een stuk dichter bij het INK/EFQM-model is geplaatst. Het CAF kan nu worden gebruikt als een soort 'instapmodel' voor INK/EFQM. In de tweede plaats is het 'European Institute for Public Adminisatration' (EIPA) als Europees Resource Centrum aangewezen. In de derde plaats mag het CAF nu nadrukkelijk meeliften op de activiteiten die Europa aan het ontplooien is om kwaliteit hoger op de agenda van overheidsorganisaties te krijgen. De 'kwaliteit en innovatie' conferenties zijn daarvan de belangrijkste uiting. De Nederlandse versie van het CAF werd recent gelanceerd op het K&I-congres in Den Haag en zal opnieuw aandacht krijgen op de grote Europese K&I conferentie in september, als Nederland gastheer is.

Inhoud

Het CAF is dus bedoeld als een 'instapmodel' voor het EFQM-model. De doelstelling is hetzelfde als dat model: integraal inzicht krijgen in het eigen functioneren door het uitvoeren van een zelfevaluatie. De gedachte is dat de organisatie zichzelf 'meet' door antwoorden te geven op de vragen die worden gesteld bij de verschillende criteria van het model. Daarvoor moeten zoveel mogelijk 'bewijzen' worden verzameld. Deze bewijzen kunnen worden geaudit. In het bijgaande kader worden de verschillende criteria opgesomd zoals die door het CAF worden gebruikt. Wat opvalt bij die criteria is de aandacht voor de specifieke werking van overheidsorganisaties. Op allerlei manieren is geprobeerd rekening te houden met het verschil tussen overheid en bedrijfsleven. Toch is het meer een kwestie van verschil in terminologie dan dat er sprake is van een wezenlijk andere benadering. Het beste valt dat af te lezen uit de manier waarop men consequent spreekt over 'burgers/klanten'. De keuze wordt duidelijk aan de organisatie overgelaten in welke rol men individuen wil aanspreken. Interessant is wel dat men specifiek kijkt naar de wijze waarop overheidsorganisaties bijvoorbeeld vormgeven aan interactieve beleidsvorming. Nadrukkelijk moet de gebruiker van het CAF zich ook afvragen welke effecten het eigen handelen heeft op de samenleving. Kortom; de vragen die het CAF stelt zijn herkenbare vragen voor overheidsorganisaties.

Het CAF kent de volgende aspecten, c.q. criteria':

Criterium 1: leiderschap
Ga na wat de organisatie doet om:
1.1 Leiding te geven aan de organisatie: visie, missie en waarden ontwikkelen en communiceren.
1.2 Een systeem te ontwikkelen en in werking te stellen om de organisatie te (be)sturen.
1.3 De medewerkers in de organisatie te motiveren en te (onder)steunen en als rolmodel op te treden.
1.4 De relaties met de politici en de andere belanghebbenden te beheren.
Criterium 2: strategie en planning
Ga na wat de organisatie doet om:
2.1 informatie te verzamelen over de actuele en toekomstige behoeften van de belanghebbenden.
2.2 De strategie en de planning op te stellen, te evalueren en te actualiseren.
2.3 De strategie en de planning te implementeren in de gehele organisatie.
Criterium 3: Human Resources Management
Ga na wat de organisatie doet om:
3.1 De inzet van mensen te plannen, te beheren en te verbeteren, afgestemd op de strategie en de planning.
3.2 De competenties van de medewerkers te identificeren, te ontwikkelen en te gebruiken in onderlinge afstemming met de doelstellingen van het individu, het team en de organisatie.
3.3 De medewerkers te betrekken door dialoog en het geven van verantwoordelijkheid.
Criterium 4: Partnerships en middelen
Ga na welke maatregelen worden genomen opdat de organisatie:
4.1 De relaties met de sleutelpartners ontwikkelt en onderhoudt.
4.2 De partnership relatie met de burger/klant ontwikkelt en onderhoudt.
4.3 De kennis beheert.
4.4 De financiën beheert.
4.5 De technologie beheert.
4.6 De gebouwen en bezittingen beheert.
Criterium 5: Management van processen en van verandering.
Ga na wat de organisatie doet om:
5.1 De processen te identificeren, te ontwerpen, te beheren en

te verbeteren.
5.2 De dienst/producten te ontwikkelen en af te leveren door de burger/klant erbij te betrekken.
5.3 De modernisering en de vernieuwing te plannen en te beheren.
Criterium 6: Resultaten bij de burger / klant
6.1 De resultaten van tevredenheidmetingen bij burgers/klanten (directe metingen) en
6.2 Indicatoren van burger/klant gerichte metingen (interne indicatoren)
Beide te onderscheiden in:
Resultaten m.b.t. het algemene imago van de organisatie
Resultaten op het vlak van betrokkenheid van burgers/klanten bij de uittekening van diensten of producten en in de besluitvormingsprocessen
Resultaten inzake toegankelijkheid.
Resultaten inzake producten en diensten.
Criterium 7: Resultaten bij de medewerkers.
7.1 Directe metingen
7.2 Interne indicatoren
Criterium 8: resultaten in de samenleving.
8.1 De resultaten op maatschappelijk vlak.
8.2 Resultaten op het vlak van het leefmilieu.
Criterium 9: Resultaten op het vlak van sleutelactiviteiten.
9.1 Doelbereiking (externe resultaten, interne resultaten)
9.2 Financiële resultaten

Relatie met het INK

De relatie met het INK hoeft nauwelijks te worden uitgelegd als kennis wordt genomen van het schema met criteria. De overeenkomsten zijn veel groter dan de verschillen. Net als bij het EFQM-model is de Deming-cirkel het leidende principe: werk op basis van Plan-Do-Check-Act. In twee opzichten zijn er verschillen: inhoudelijk en in de toepassing.
De inhoudelijke verschillen zijn hierboven reeds aan de orde geweest. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat het CAF minder strak in de bewoordingen is dan het INK. De losse redactie en vormgeving van het model laten zien dat er zich nog veel minder mensen mee hebben bemoeid.
De verschillen in toepassing hebben ook met de vormgeving te maken. Bij het CAF zal je geen mooie matrixen of scoretabellen aantreffen. De werkwijze is heel simpel gehouden.

In feite zijn de verschillen kleiner tussen INK en CAF dan tussen het INK en het zgn. 'Kwaliteitsmodel' van de bestuursacademie of met de beleidsinterpretatie van het INK-model zoals die door deze auteur wordt gehanteerd.
Op Europees niveau is de verstandhouding tussen CAF en EFQM ondertussen goed. De vertegenwoordiger van het CAF draait mee in de 'Local and Central Government Practice Group' van het EFQM. Bestuurlijk wordt er afgestemd.

Verwachting over het gebruik.

Het CAF is een klein plantje in vergelijking met de grote EFQM-boom. In de schaduw ervan is het slecht groeien. Toch is het niet onwaarschijnlijk dat het CAF uiteindelijk minstens zo relevant zal worden voor overheidsorganisaties. Dat heeft alles te maken met de Europese identiteit van het CAF. Een model als het CAF zal in Nederland niet zo snel aanslaan. Het INK is hier goed bekend en beschikt over een uitgebreide hulpstructuur in de vorm van documenten, kennispartners en goede auditpool. Daarbij moet gezegd worden dat het EIPA haar rol als 'resource centre' totaal niet in weet te vullen. Verder moet worden bedacht dat ook de rol als 'instapmodel' betrekkelijk is. Het INK heeft recentelijk een brochure uitgebracht onder de titel 'Introductie' en die kan de rol als opstapmodel goed vervullen (BZK stelt dat het CAF vergelijkbaar is met de interpretatie van het INK uit de Handleiding. Dat kan ik niet met BZK eens zijn. De handleiding gaat verder en werkt genuanceerder).
Wat blijft is dat het CAF eigen is aan de overheid en eigen aan de Europese Gemeenschap. Wie gelooft in het steeds belangrijker worden van Europa. Moet ook het belang inzien van een ontwikkeling als CAF. Zeker als we in de richting gaan van benchmarks op Europees niveau, is het verstandig om niet voorbij te gaan aan het kader dat CAF kan bieden.

Peter Noordhoek

Benchmarking VNG

Aanleiding: Gemeenten geven VNG kerntaak

De VNG, als overkoepelend orgaan van alle Nederlandse gemeenten, is op verzoek van haar leden gestart met het project Benchmarking. Verschillende groepen gemeenten hebben de VNG te kennen gegeven dat zij, als vereniging voor gemeenten hierbij een kerntaak dient te vervullen. Ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) ziet bij benchmarking een duidelijke verantwoordelijkheid voor de VNG; het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deelt dit standpunt en ziet ook mogelijkheden tot financiering.

Een duidelijke boodschap van onze leden, waar de VNG zorgvuldig invulling aan geeft. Onze leden geven aan dat zij op bredere en meer gestructureerde wijze willen gaan benchmarken. Daarbij wordt onder benchmarken verstaan het meten van gemeentelijke prestaties, daar een rangorde in aanbrengen en op basis van die vergelijkingen verbeteren door best practices over te nemen.

Als gemeenten gemeten worden, blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn in omvang van het ambtenarenapparaat, in de prijs van een rijbewijs of de invulling van het handhavingsbeleid. Consumentenbond en krantenlezer vragen geërgerd en verbaasd om een verklaring. Een groeiend aantal gemeenten wil daarom zijn prestaties vergelijken met andere gemeenten en hierover rekenschap afleggen.

Het ontwikkelen van werkbare prestatievergelijkingen vergt echter heel wat inzet van gemeenten. Via VNG-commissies en andere gremia hebben onze leden laten weten behoefte te heb-