

Plan van aanpak evaluatie

Wet dualisering gemeentebestuur

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Doelstelling**
- 3. De aanpak**
- 4. De stuurgroep**
- 5. Hoofdvragen van de evaluatie**
- 6. De resultaten van de evaluatie**
- 7. Planning**

1. Inleiding

Een conceptplan van aanpak is ter advisering aan een aantal betrokken organisaties gezonden.¹ Naar aanleiding van hun reacties is het plan van aanpak op een aantal punten aangepast. Sommige opmerkingen zullen voorts meegenomen worden bij de operationalisering van de onderzoeksvragen door de onderzoeker.

De dualisering van het gemeentebestuur is ingevoerd per 7 maart 2002 en de dualisering van het provinciebestuur op 12 maart 2003. Het kabinet had in het regeerakkoord van 1998 reeds gekozen voor een - in de praktijk reeds in gang gezette- ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal niveau. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie adviseerde in het jaar 2000 over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuur vormgegeven kon worden. Het kabinet volgde het advies van de staatscommissie in hoofdlijnen en schetste in zijn kabinetsstandpunt en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de hoofdlijnen en belangrijkste randvoorwaarden van het dualistisch stelsel dat het kabinet voor ogen had.

Dualisering is gericht op verduidelijking van de rollen van het dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging. Daardoor zullen de verhoudingen binnen het stelsel duidelijker en de herkenbaarheid groter worden. Mét de Staatscommissie zag het kabinet tot slot het belang in van een versterking van de rol van de burgemeester.

Een en ander is uitgewerkt in de wetgeving. Heldere verhoudingen werden bewerkstelligd door ontvlechting van posities en bevoegdheden van raad en college. De raad stelt de kaders en controleert. De nadruk in de raad ligt bij de kaderstellende, controlerende, volksvertegenwoordigende en budgetbepalende rol. Hiervoor heeft hij de beschikking over een aantal specifieke instrumenten als rekenkamer(functie) en vragenrecht.

De bestuursbevoegdheden zijn geconcentreerd bij het college. Wethouders zijn niet langer raadslid en wordt een raadslid wethouder, dan treedt hij af als raadslid. Daarnaast is de bijzondere positie van de burgemeester in het collegiale bestuur versterkt.

In de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur is het moment van evaluatie wettelijk verankerd. De rapportage over het gemeentebestuur zal het parlement voor 1-1-2005 worden gezonden, die over het provinciebestuur voor 1-1-2006.

¹ VNG, IPO, Vereniging van Griffiers, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls

2. Doelstelling

In artikel Xa van de Wet dualisering gemeentebestuur is het volgende bepaald: “Onze Minister zendt vóór 1 januari 2005 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk”. De doelstelling van de evaluatie is dus om een beeld te schetsen van de effecten van de wet in relatie tot het primaire doel van de wet, namelijk de verduidelijking en verheldering van de rollen binnen het gemeentebestuur. Met andere woorden: in hoeverre zijn de veranderingen, zoals die in de wet zijn bepaald, ingevoerd en welke effecten hebben de structuurwijzigingen gehad in termen van veranderde rolopvatting binnen gemeenten.

Bij gebrek aan een expliciet als zodanig aangeduide nulmeting wordt voorgesteld om voor zover mogelijk de onderzoeken die de Staatscommissie heeft laten uitvoeren, als zodanig te beschouwen. Tevens kan worden voortgebouwd op de in 2002 reeds uitgevoerde, beknopte kwantitatieve evaluatie (“De eerste klap is een daalder waard”).

De evaluatie komt op een relatief vroeg tijdstip. Het grootste deel van de structuurveranderingen is in 2002 ingevoerd. Voor sommige aanpassingen hebben gemeenten de tijd gekregen tot maart 2003 voor sommige andere regelingen tot 2004 of later. Ook is de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college in de medebewindswetgeving nog niet in overeenstemming met de dualisering. Het is dus zeer wel mogelijk dat deze evaluatie nog niet het eindbeeld geeft of kan geven.

De nadruk in deze evaluatie zal liggen op het traceren van mogelijke knelpunten bij de structuur- en cultuurveranderingen. Daarbij zal uiteraard aandacht worden besteed aan de toezeggingen die in het parlement zijn gedaan in verband met de dualisering. Al naar gelang de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, kan gedacht worden aan stimuleringsmaatregelen en eventueel ook aan reparatiewetgeving.

Bezien zal worden in hoeverre in de toekomst aansluiting kan worden gezocht bij de kwaliteitsmonitor, die momenteel ontwikkeld wordt en voor de wijziging van de begrotings- en verantwoordingsystematiek bij de evaluatie finfun waarvoor momenteel plannen worden ontwikkeld.

3. De aanpak

De evaluatie zal in hoofdlijnen uit de volgende fasen bestaan:

Instelling Stuurgroep

Minister BVK stelt een Stuurgroep in en verleent deze de opdracht onderzoek uit te (laten) voeren overeenkomstig dit plan van aanpak.

Onderzoek

Onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep wordt onderzoek verricht. Dit onderzoek bestaat uit twee fasen.

Fase 1 feiten verzamelen: kwantitatief deel

Fase 2 een nadere analyse: In dit kwalitatieve deel wordt een verdiepingslag op basis van de verzamelde feiten uitgevoerd.

Gesprekken

Fase 3 de gesprekken

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek organiseert de stuurgroep een aantal gesprekken met deelnemers uit verschillende gemeenten en/ of doelgroepen. Daarin worden de gevonden feiten en analyses geverifieerd. Ook wordt ingezet op het ontwikkelen van ideeën om de cultuurverandering mogelijk verder te ondersteunen.

Bevindingen van de stuurgroep

Op basis van het onderzoek en de rondetafelgesprekken stelt de stuurgroep een rapport op dat aangeboden wordt aan de minister voor BVK.

Overleg met VNG en IPO over evaluatierapport

Het eindrapport van de stuurgroep is vervolgens voorwerp van bestuurlijk overleg tussen de minister voor BVK en VNG en IPO.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over de evaluatie zal ten slotte vóór 1 januari 2005 naar het parlement worden gezonden.

4. De stuurgroep

De stuurgroep bestaat uit personen met gezag uit de kringen van het openbaar bestuur en de wetenschap en begeleidt het onderzoek naar de effecten van de dualisering van het gemeentebestuur. Conform het plan van aanpak zal de stuurgroep een onderzoek extern (laten) verrichten en een aantal (rondetafel) gesprekken (doen) organiseren. De stuurgroep bepaalt de keuze van de onderzoekers en heeft als opdracht het onderzoek en de onderzoekers onafhankelijk en kritisch te begeleiden. De stuurgroep legt de resultaten van het onderzoek in een aantal vragen, stellingen of dilemma's voor aan de deelnemers van de (rondetafel)gesprekken, die daarna worden georganiseerd. De stuurgroep rapporteert aan de minister voor BVK over de resultaten van het onderzoek en van de rondetafelgesprekken. De stuurgroep wordt ondersteund door een secretariaat vanuit BZK.

5. Hoofdvragen van de evaluatie

De evaluatie dient met name antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke wijzigingen in het functioneren van het gemeentebestuur met name waar het de interactie tussen de verschillende gemeentelijke actoren betreft zijn opgetreden (als direct dan wel indirect gevolg) en tegen welke knelpunten (bij de invoering of bij de werking van het stelsel) loopt men aan?
- Welke effecten en veranderingen hebben zich voorgedaan in rolopvattingen en attitudes bij gemeentebestuurders en in hoeverre zijn deze het gevolg van de dualisering of wellicht van politieke veranderingen of andere omgevingsfactoren?
- Wat is het effect van de dualisering op de machtsbalans tussen raad en college?
- Hoe ervaart men het dualistisch stelsel?
- Heeft men de indruk dat de kwaliteit van het bestuur door de dualisering is verbeterd?
- Heeft de raad voldoende instrumenten om het college effectief te controleren?
- Welke effecten heeft de dualisering op de ambtelijke organisatie?

Deze vragen hebben alle te maken met structuur- en cultuurveranderingen en bovendien met rolopvattingen en percepties van betrokkenen. De cultuurveranderingen waren een belangrijke doelstelling bij de hele dualiseringsoperatie, sterker nog de structuurveranderingen waren bedoeld als hefboom om de cultuur in een gemeente te veranderen. Het cultuurelement is benadrukt en begeleid vanuit de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, waarin voor, tijdens en na de overgang naar een dualistisch model op allerlei wijze aandacht is gegeven aan de nieuw beoogde cultuur.

Een eerste onderzoek na de invoering van het dualisme onder de titel van “De eerste klap is een daalder waard” is reeds in 2002 afgerond. In dit onderzoek werd de periode waarin de collegevorming plaatsvond na de verkiezingen op 6 maart 2002 tot 1 mei 2002 onderzocht. Het komende onderzoek ten behoeve van deze evaluatie zal aansluiten bij dit onderzoek en gegevens verzamelen van de periode vanaf 1 mei 2002.

Belangrijk daarbij is te weten hoe men het nieuwe stelsel beleeft en hoe men tegen de gewijzigde rollen aankijkt. Door dit als uitgangspunt te nemen bij het traject van de rondetafelgesprekken kan deze evaluatie tevens voor (hernieuwde) aandacht voor het proces van cultuurverandering zorgen. Op basis van de signalering van knelpunten kunnen dan condities voor oplossingsrichtingen ontwikkeld worden.

Voor de gemeenten betekent deze evaluatie inderdaad een extra belasting. De onderzoekers zullen worden gevraagd daarmee zoveel mogelijk rekening te houden en met voorstellen te komen die getuigen van het zoeken naar creatieve oplossingen voor dit probleem zonder het wetenschappelijk karakter van het onderzoek geweld aan te doen.

6. De resultaten van de evaluatie

De stuurgroep geeft zijn bevindingen weer op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de (rondetafel)gesprekken.

De volgende aspecten komen daarbij aan de orde:

- Een schets van de politieke omgevingsfactoren tijdens en na de invoering van de dualisering.
- Een overzicht van de wijze waarop de wettelijk verplichte veranderingen per 7 maart 2002 en per 7 maart 2003 zijn ingevoerd (aansluitend op de eerdere beknopte evaluatie), en welke effecten deze wijzigingen hebben op de onderlinge rolopvattingen.
- Een beeld van de invoering van de niet wettelijk verplichte veranderingen, zoals b.v. de instelling van een presidium, waarbij eveneens het effect op de interacties tussen de verschillende doelgroepen zal worden beschouwd.
- Een indicatie van indirecte veranderingen die bijvoorbeeld waarneembaar zijn in veranderde rolopvattingen en attitudes door de overgang van een monistisch bestuursstelsel naar een dualistisch bestuursstelsel (cultuurveranderingen).
- Een indruk hoe men het stelsel ervaart en of men van mening is dat de kwaliteit van het gemeentebestuur verbeterd is.
- Het effect van de dualisering op de machtsbalans tussen raad en college.

- Uit deze evaluatie moet kunnen worden afgeleid welke aspecten van de wet aangepast dienen te worden of waar mogelijk een nieuwe cultuurimpuls nodig is.
- Tevens zal aan de lokale politici (en niet aan de burgers!) worden gevraagd of de lokale politiek naar hun mening voor burgers interessanter, zichtbaarder, levendiger is geworden en of burgers zich door de dualisering meer bij het gemeentebestuur betrokken voelen. Het valt te betwijfelen of burgers die veranderingen in de interne werkwijze nu reeds kunnen waarnemen of op hun waarde schatten. Daarom is er nu voor gekozen de burgers niet direct te betrekken in de evaluatie.

9. Planning

2003 tweede helft reeds geschied :

Samenstellen en instellen stuurgroep

Concept plan van aanpak is op 5 november 2003 aan relevante partijen als VNG, IPO, NGB, VGS, VvG, en begeleidingscommissie

Vernieuwingsimpuls voorgelegd. Zij hebben alle daarop gereageerd.

Offerteprocedure onderzoek

2004 eerste helft Nog te doen

Communicatietraject /aankondiging evaluatie

Plan van aanpak aan de TK zenden

Uitvoering fase 1 en 2 van het onderzoek

Vorbereiding gesprekken

2004 tweede helft Houden van gesprekken.

Rapportage van de stuurgroep met een samenvattend beeld aangeboden aan minister.

Rapportage voorleggen aan relevante partijen.

2004 tweede helft Vorbereiden kabinetsstandpunt n.a.v. onderzoeksresultaten en het algemene beeld van de stuurgroep.

Vorbereiden onderzoek en rondetafelgesprekken voor de evaluatie provinciebestuur

2005 eerste helft Onderzoek evaluatie dualisering provinciebestuur

2005 tweede helft Gesprekken en kabinetsstandpunt