

Bijlage 1: Opdrachtformulering Evaluatie Bestuurlijk Stelsel

Inleiding

Het bestuurlijk stelsel van Amsterdam betreft het stelsel van de gemeenteraad, het college en de bestuurscommissies. Op 19 maart 2014 hebben de besturen in de stadsdelen de overgang gemaakt van deelgemeenten naar bestuurscommissies. De directe aanleiding voor dit nieuwe bestuurlijk stelsel was een verandering in de Gemeentewet. De uitgangspunten in het raadsbesluit voor het nieuwe stelsel waren:

- Maatschappelijke opgave staat centraal
- Eén Amsterdam met differentiatie in beleid en uitvoering
- Democratische legitimatie stedelijk en lokaal
- Toegankelijk en afrekenbaar bestuur

Het vijfde uitgangspunt van destijds – een compacte ambtelijke organisatie die snel, flexibel, daadkrachtig en efficiënt handelt – is onderdeel geworden van de reorganisatie van het ambtelijk apparaat.

In het definitief besluit over het nieuwe bestuurlijk stelsel (i.c. de nota Eén Amsterdam – naar een nieuw bestuurlijk stelsel d.d. 12 juni 2013) is besloten dat een eerste onafhankelijke evaluatie van het bestuurlijk stelsel als geheel – inclusief de bevoegdheidsverdeling – plaatsvindt in 2016. Dat geeft alle gekozen vertegenwoordigers tijd om ervaringen op te doen binnen het nieuwe stelsel en er is tegelijkertijd voldoende tijd om veranderingen door te voeren. Bij de besluitvorming heeft de gemeenteraad een motie aangenomen van de raadsleden Van Doorninck, Moorman en Paternotte waarin staat dat college en raad hiervoor een onafhankelijke evaluatiecommissie instellen.

De voorliggende evaluatieopzet geeft de kaders mee voor de onafhankelijke evaluatie- en adviescommissie. De evaluatieopzet betreft de aansturing en de opdrachtformulering. Deze opdrachtformulering is open en op hoofdlijnen. Het college wil met een ruime en zo neutraal mogelijke vraagstelling de evaluatie- en adviescommissie de ruimte geven.

Aansturing

Opdrachtgeverschap

Het college legt de opdrachtformulering en de samenstelling van de evaluatie- en adviescommissie ter instemming voor aan de gemeenteraad, en geeft daarmee uitwerking aan de motie dd. 12 juni 2013. Het college vervult het opdrachtgeverschap. Het college kan instemmen met het plan van aanpak van de evaluatiecommissie, zolang dit binnen de kaders van de opdrachtformulering past. Tijdens de evaluatie heeft het college contact over de procesmatige voortgang met de evaluatiecommissie. Het college gaat na of voldaan is aan de opdracht, op basis van een finaal conceptrapport.

Onafhankelijke evaluatiecommissie

De commissie bestaat uit vier externen: een voorzitter en drie leden. Bij de samenstelling van de commissie is gekeken naar onafhankelijkheid, gezag en deskundigheid. De commissie organiseert haar eigen ondersteuning, in de zin van een extern bureau, en krijgt een contactpersoon binnen de gemeente.

Rol bestuurscommissies

De dagelijkse besturen van de bestuurscommissies hebben ideeën meegegeven voor de opdrachtformulering in een gezamenlijke bijeenkomst met het college op 22 september 2015. De evaluatieopzet is geen nieuw beleidskader en wordt dan ook niet formeel voor advies aan de algemene besturen voorgelegd.

Opdrachtformulering

Doel en vraagstelling van de evaluatie

Uitgangspunten bij de opdrachtformulering aan de evaluatiecommissie zijn een neutrale, ruime vraagstelling en een toekomstgerichte evaluatie (vooruitblik). De commissie wordt gevraagd om:

1. Bouwstenen te geven voor de doorontwikkeling van het stelsel van verlengd lokaal bestuur, op basis waarvan het college een eventueel besluit kan voorbereiden over het bestuurlijk stelsel vanaf de verkiezingen in 2018. De bouwstenen zijn zo concreet mogelijk en faciliteren het politiek-bestuurlijke debat.
2. Deze bouwstenen te baseren op inzicht in de werking van het stelsel. Hoe werkt het stelsel in de praktijk, afgezet tegen de uitgangspunten en doelen zoals geformuleerd in het hoofdlijnenbesluit over het stelsel?
3. Bij deze bouwstenen te betrekken de veranderende rol van de overheid in een veranderende samenleving: wat heeft de burger nodig van een overheid en hoe is die overheid dan zo goed mogelijke georganiseerd?

Kaders voor de aanpak

De aanpak van de evaluatie bevat in elk geval de volgende perspectieven:

1. Het perspectief van burgers, vanuit verschillende groepen, zo objectief mogelijk en in relatie tot de uitgangspunten van democratische legitimatie en toegankelijk bestuur. Vanuit dit perspectief wordt Amsterdam ook vergeleken met enkele andere grote steden.
2. Het perspectief van ondernemers en maatschappelijke organisaties.
3. Het perspectief van collegeleden, gemeenteraadsleden en leden van de bestuurscommissies.

De focus is toekomstgericht, met oog voor de context van de veranderende samenleving en de veranderende rol van de overheid daarin, binnen de kaders van de Gemeentewet. De evaluatie- en adviescommissie wordt gevraagd om in het plan van aanpak de 'meetlat' voor de evaluatie te definiëren.

Inhoudelijke diepte en breedte

- De evaluatie- en adviescommissie wordt gevraagd om op hoofdlijnen de werking van het stelsel te evalueren. De nadruk van de evaluatie ligt namelijk op de vooruitblik. Een gedetailleerde terugblik zou daarnaast teveel tijd vragen. Ter illustratie: Met hoofdlijn wordt bijvoorbeeld bedoeld de omvang en aard van de taken en bevoegdheden van de bestuurscommissies in relatie tot de verwachtingen van burgers. Gedetailleerd zou zijn om voor elk van de 23 taken en bevoegdheden apart naar de werking kijken. Een tweede voorbeeld: de hoofdlijn is het principe van directe verkiezing met lijstenstelsel, details zijn specifieke aspecten van de verkiezingen zoals de restzetelverdeling.
- De commissie wordt gevraagd om het dilemma van het 'dubbelmandaat' mee te nemen, in relatie tot het perspectief van burgers. Dit dubbelmandaat houdt in dat de bestuurscommissies enerzijds gericht zijn op uitvoering van beleid en verantwoording

afleggen aan gemeenteraad en college, waar het politiek primaat ligt. Anderzijds vertegenwoordigen de bestuurscommissieleden de burgers door wie zij direct gekozen zijn.

- Verder is het aan de evaluatiecommissie om te bepalen welke aspecten zij meeneemt, rekening houdend met de moties en schriftelijke vragen van de gemeenteraad over de evaluatie. Voorbeelden waaraan gedacht kan worden zijn de 'ogen en oren' functie, democratische legitimatie, de balans tussen kaderstelling (1 Amsterdam) en gebiedsgericht maatwerk, et cetera.
- De gemeentelijke trajecten organisatieontwikkeling (reorganisatie van het ambtelijk apparaat), nieuw dienstverleningsconcept en 1 financieel stelsel zijn belangrijke context, maar zijn geen onderdeel van de evaluatie. De organisatieontwikkeling wordt separaat geëvalueerd.
- Er zijn relaties met discussies over openbaar bestuur op andere schaalniveaus, maar deze opdracht beperkt zich tot het bestuurlijk stelsel van de gemeente Amsterdam.

Oplevering van resultaten

De evaluatie wordt in de eerste helft van 2016 uitgevoerd. De commissie wordt gevraagd om:

- haar plan van aanpak bij de start van de evaluatie aan het college voor te leggen;
- het conceptrapport op 1 juli 2016 op te leveren aan het college;
- en het definitieve rapport op 15 augustus 2016.

Uitgangspunten voor de werkwijze van de commissie

- De commissie zal in haar rapport geen conclusies trekken over personen.
- De commissie gaat zorgvuldig om met informatie uit interviews en verifieert uitspraken van gesprekspartners (hoor en wederhoor). Gespreksverslagen zijn uitsluitend bedoeld voor intern gebruik binnen de commissie.
- Vertrouwelijke informatie, die bij de commissie wordt aangeleverd, of die de commissie ter inzage krijgt voorgelegd, blijft vertrouwelijk.
- Gedurende de evaluatie brengt de commissie geen informatie naar buiten over de inhoud.
- De commissie informeert het college van burgemeester en wethouders (via de verantwoordelijk wethouder) over de procesmatige voortgang van het onderzoek.
- De commissie draagt het evaluatiedossier na beëindiging van de opdracht over aan het college t.b.v. archivering.

Planning en vervolgtraject

Het uitgangspunt voor de planning is dat de besluitvorming over eventuele aanpassing van het stelsel minimaal een jaar voor de verkiezingen in maart 2018 afgerond moet zijn. De voorlopige planning is dat de gemeenteraad in december 2016 een besluit neemt over de toekomst van het bestuurlijk stelsel. Deze planning is afhankelijk van het resultaat van de evaluatie.

Planning evaluatie en vervolgtraject	
Datum	Activiteit
12 november 2015	Raadscommissie Algemene Zaken
25 november 2015	Gemeenteraad
December – juni 2016	Evaluatie- en adviescommissie aan het werk.
Januari 2016	College gaat na of het plan van aanpak van de evaluatiecommissie past binnen de opdrachtformulering.
1 juli 2016	Commissie levert conceptrapport op.
Begin juli 2016	College gaat na of voldaan is aan de opdracht, op basis van een finaal conceptrapport.
30 augustus 2016	Evaluatiecommissie levert het definitieve rapport op. Het rapport is openbaar.

Begin september 2016	College neemt kennis van het rapport en stemt in met een bestuurlijke reactie (inhoudelijk of procesmatig, afhankelijk van de uitkomst).
Begin september 2016	Rapport en bestuurlijke reactie worden toegezonden aan de gemeenteraad.