

Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders en nawoord rekenkamer

1.1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar rapport op 11 oktober 2006 aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek hierop uiterlijk 25 oktober 2006 te reageren. Dit met het oog op publicatie van voorliggend rapport op 3 november 2006. Op 18 oktober 2006 verzocht het college van burgemeester en wethouders om uitstel van de reactietermijn tot 7 november 2006. Hierop bood de rekenkamer het college van burgemeester en wethouders de gelegenheid te reageren op uiterlijk 1 november 2006, zodat de reactie van het college separaat met het voorliggende rapport aan de gemeenteraad kon worden aangeboden op de publicatiedatum 3 november 2006.

1.2 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Op 1 november reageerde de wethouder Financiën namens het college van burgemeester en wethouders op onderstaande wijze.

Geachte heer Eiff,

Gaarne voldoe ik aan uw verzoek om te reageren op uw conceptrapport inzake de Schaderegeling Noord/Zuidlijn.

Alvorens in te gaan op de conclusies en aanbevelingen heb ik behoefte om in te gaan op een paar algemene punten.

Aanleiding onderzoek

In uw onderzoeksprogramma voor 2006 was opgenomen dat u onderzoek zou doen naar naleving van regels bij vergoedingen voor opbrekingen in de stad. De voorlopige probleemstelling was: *Welke regels zijn er voor vergoedingen voor door bewoners en ondernemers geleden schade en overlast bij opbrekingen in de stad en worden deze regels nageleefd?* De schaderegeling Noord/Zuidlijn is de enige vigerende regeling, waarover u terecht opmerkt dat de ondernemers met deze regeling bij dit project in het voordeel zijn dan bij kleinschaligere projecten in de stad, waar sprake is van normaal maatschappelijk risico. Uw onderzoek heeft zich dan ook gericht op de schaderegeling Noord/Zuidlijn.

Door u werd bij de onderzoeksopzet aangegeven dat vanuit ondernemerskringen kritiek is geuit op de werking van de schaderegeling. Mijn ambtvoorganger heeft in haar reactie op de onderzoeksopzet op 25 april 2006 aangegeven, dat zij het op prijs zou stellen wanneer u de kritiek in het eindrapport zou willen onderbouwen (kwantificeren). Het verheugt mij dat u hieraan gevolg heeft willen geven door een enquête te houden onder alle circa 1200 ondernemers die gevestigd zijn in het aanleggebied van de Noord/Zuidlijn. Ik heb met u moeten constateren dat dit slechts een respons van 17,8%

(213 van de 1195) heeft opgeleverd. Aangezien u toch een deel van uw conclusies baseert op terugontvangen enquêteformulieren, dienen de resultaten wel in dit perspectief worden gezien. Daar waar u bijvoorbeeld concludeert op blz. 28 dat 80% van de ondernemers ontevreden is over de doorlooptijd, dient in ogeschouw te worden genomen dat dit 28 verzoekers betreft. Op de totale populatie is dit dan 2,3%. U hebt ook een telefonisch non-respons onderzoek uitgevoerd onder 46 bedrijven, dat bevestigt dat onder de niet respondenten minder ontevreden ondernemers zitten dan onder de respondenten. Daarom lijkt het mij goed als het ter zake deskundige Bureau O+S een beschouwing zou wijden aan de waarde van de enquêtegegevens en de interpretatie ervan. Ik ben bereid hiervoor het initiatief te nemen.

Positie Schadecommissie

Belangrijk uitgangspunt in de Schaderegeling Noord/Zuidlijn en de daarop volgende inrichting was een onafhankelijke positionering los van de uitvoerende partijen. Deze onafhankelijke positie gold voor het schadebureau, maar in nog sterkere mate voor de externe Schadecommissie. Deze onafhankelijkheid is een zeer nadrukkelijke bestuurlijke wens geweest, waarbij het toenmalige bestuur vooral ook het belang van de ondernemers en de acceptatie van de schaderegeling voor ogen heeft gehad. De onafhankelijke positie voor de Schadecommissie heeft er dan ook toe geleid dat de uitvoering van de werkzaamheden, de wijze van rapporteren, de tijdsbesteding door de commissie geheel aan de commissie zijn overgelaten. Voor zover mijn waarnemingen strekken, kan ik niet anders vaststellen dat de huidige aansturing en werkwijze van de commissie deze onafhankelijke positie maximaal waarborgen. Ik acht de zorgvuldigheid waarmee de commissie te werk gaat, zowel in het belang van de gemeente (omgaan met overheidsmiddelen) als van de ondernemers (gelijke behandeling). Daarbij hecht ik ook sterk aan de individuele behandeling van de schadeclaims.

Uitvoeringskaders

Aan de gemeenteraad adviseert u een nadere uitwerking vast te stellen van de uitvoeringskaders 'snel', 'eenvoudig' en 'goed'. Ik wil hier ook wel een opmerking bij maken.

De drie vermelde begrippen zijn alle relatief en kunnen dus slechts beoordeeld worden als sprake is van een referentiepunt. Ik zou mij kunnen voorstellen dat daarbij de opstellers van de regeling een gangbare gerechtelijke procedure voor ogen heeft gestaan en gezocht hebben naar een regeling die ten opzichte daarvan sneller, eenvoudiger en beter moest zijn. Ik maak uit de raadsvoordracht over de aanleg van de Noord/Zuidlijn (Gemeentebld 1996, afd. 1, nr. 731, blz. 3370) en de voordracht over de Schaderegeling Noord/Zuidlijn (Gemeentebld 1996, afd. 1, nr. 729, blz. 3355) op, dat hierbij de regeling voor de aanleg van de Willemsspoortunnel in Rotterdam heeft gediend als voorbeeld voor een snelle en goede afwikkeling. Wellicht dat dit de gemeenteraad tot hulp zou kunnen zijn, indien zij voornemens is op de aanbeveling in te gaan.

Binnen de gemeente heeft overigens ook nog de (eveneens externe) Commissie Inventarisatie Schadefactoren IJ-markt gefunctioneerd. Hierbij ging het om

schadevergoedingen na liquidatie van de IJ-markt, waardoor vergelijking wellicht minder relevant is.

Aanbevelingen aan het College van Burgemeester en Wethouders

1. Vergroot bekendheid regeling en de wijze van toepassing.

Sedert februari 2005 heeft het Schadebureau Noord/Zuidlijn (weer) rechtstreeks contact met (vertegenwoordigers van) de Kamer van Koophandel, het MKB Amsterdam, Amsterdam City en de Vereniging Ondernemers Rokin. Genoemde partijen zijn in meer en mindere mate ook geconsulteerd en/of hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van de verordening en de samenstelling van de Schadecommissie. Het contact in het voorjaar van 2005 vormde de opmaat voor de speciale informatiebijeenkomsten voor ondernemers in het najaar van 2005, waarover u in de onderzoeksfase ook geïnformeerd bent. Bij de evaluatie van deze avonden is met betrokken vertegenwoordigers afgesproken om voortaan twee keer per jaar gestructureerd bij elkaar te komen. De laatste keer was 24 april j.l., de volgende staat voor 10 november van dit jaar gepland. Een van de belangrijkste onderwerpen in het overleg is het bereik van/bij de doelgroep.

Gelet op de verschillende acties die reeds zijn ondernomen om de belanghebbende op de hoogte te stellen van de schaderegeling, is het toch nog verbazingwekkend dat veel ondernemers aangeven de schaderegeling niet te kennen. De oorzaken kunnen uiteraard van velerlei aard zijn. Maar nooit uitgesloten mag worden dat de effectiviteit van de ingezette middelen niet groot genoeg is. Daarom lijkt het me goed dat er in overleg zal worden getreden met de hiervoor vermelde intermediaire kaders, om te bezien of tot een effectievere voorlichting kan worden gekomen. Een gerichte benadering zou hier onderdeel van kunnen uitmaken. In dit verband kan ik u mededelen dat de Schadecommissie al het plan had opgevat om een aantal criteria, zoals voor schadebeperkende maatregelen vast te leggen en bekend te maken. Het lijkt me nuttig dit daarin te betrekken.

2. Breng periodiek gevolgen Noord/Zuidlijn voor de economische situatie van ondernemingen in beeld.

De door de Rekenkamer geschetste gegevens over faillissementen, opheffingen en bedrijfsverplaatsingen geven op dit moment geen aanleiding tot maatregelen. De aanbeveling is gericht op een situatie waarbij er een ontwikkeling in de gegevens wordt waargenomen die mogelijk tot de wens tot aanpassing van het beleid zou kunnen leiden. Ik merk hierover op, dat met het overnemen van deze aanbeveling ongetwijfeld verwachtingen worden gewekt, dat beleidswijzigingen ook doorgevoerd zullen worden. Het lijkt me op dit moment nog niet te voorzien en daarom acht ik het niet gewenst de aanbeveling nu over te nemen. Het is wel zo dat er voldoende ruimte zal zijn voor het oppakken van signalen; de Kamer van Koophandel, waarmee, zoals gezegd, periodiek overleg plaatsvindt, beschikt over voldoende gegevens om deze te kunnen afgeven.

3. *Hanteer eigen aanvullend beleid op de adviezen van de Schadecommissie voor flexibel vergoeden van deskundigenkosten voor complexe verzoeken en compensatie van kleine ondernemingen op het punt van schadebeperkende maatregelen.*

Een eigen aanvullend beleid moet uiteraard een basis hebben. Ik ben van mening dat die basis moeilijk gevonden zal kunnen worden. Wij hebben de beschikking over een ter zake zeer deskundige Schadecommissie, die met veel meer verstand van zaken een beleid kan formuleren. Ik heb ook al geconstateerd dat de Schadecommissie in een complex geval heeft geadviseerd een hogere vergoeding voor deskundigenkosten vast te stellen. Ik wil uw aanbeveling dan ook zo opvatten dat aan de Schadecommissie gevraagd zal worden, bij de advisering rekening te houden met specifieke deskundigenkosten voor complexe verzoeken en met de (on)mogelijkheid voor kleine ondernemingen om schadebeperkende maatregelen – met name in de personele sfeer – te nemen. Ik blijf daarbij wel voorstander van forfaitaire vergoedingen, zoals dat gebruikelijk is in de rechtspraak.

4. *Structurele voorschotverstrekking na opstellen conceptadvies door Schadecommissie.*

Er is geen beletsel om de werkwijze, die reeds incidenteel wordt toegepast, structureel in te voeren. Hiermee kan er voor de ondernemers in financiële zin een aanmerkelijke versnelling plaatsvinden. Voor de volledigheid wijs ik er wel op, dat door de ontvanger van een voorschot een terugbetalingsformulier moet worden ondertekend. Daar staat voor de gemeente een hoger risico bij eventueel terugvordering tegenover. Dat zal in de praktijk zelden voorkomen en daarom acht ik dit risico acceptabel. Deze aanbeveling zal dan ook worden overgenomen.

5. *Verbetering registratie, controle op compleetheid verzoeken, voortgangbewaking en kostenbeheersing.*

Deze aanbevelingen zullen worden overgenomen, met dien verstande dat hierbij wel het belang van de ondernemers in het oog moet worden gehouden en dat er geen overbodige bureaucratie ontstaat.

6. *Afrekenen Schadecommissie op doorlooptijden en ontwikkeling normbedragen per verzoek.*

Deze aanbeveling komt erop neer dat het mogelijk geacht wordt tevoren per verzoek de aard en complexiteit van schadeverzoeken te kunnen beoordelen en dat er normen te ontwikkelen zijn om zodoende kosten te kunnen beheersen. Uiteraard ben ik gevoelig voor het onderwerp kostenbeheersing, maar ik vraag mij af of de aanbeveling hiertoe bij zal dragen. Eerder in deze brief heb ik reeds gewezen op de onafhankelijke positie en de deskundigheid van de Schadecommissie. Ik acht normering – zo dit al mogelijk zou zijn – niet passen met de onafhankelijke positionering van de Schadecommissie. Ik heb ook niet het gevoel dat de Schadecommissie tot nu toe onnodig werk heeft verricht. Integendeel, de gemeente is op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht gehouden aan een motiveringsplicht. Voor het motiveren van een beslissing zijn de adviezen van de Schadecommissie onontbeerlijk.

Ik ben wel bereid met de Schadecommissie van gedachten te wisselen over de diepgang en uitgebreidheid van de rapportages, maar ik wil er daarbij wel voor waken dat kortere doorlooptijden de Schadecommissie nopen tot minder gedegen adviezen, waardoor de kans vergroot wordt op beroepsprocedures, waaraan ook weer financiële consequenties voor de gemeente vast zitten.

7. Extra informatie in voortgangsrapportages

Deze aanbeveling zal worden overgenomen met inachtneming van hetgeen hiervoor onder punt 2 is vermeld met betrekking tot de effecten op de economische situatie in het gebied. De suggestie die in de aanbeveling is vervat, om in plaats van kwartaalrapportages over te gaan op (half-)jaarrapportages zal uiteraard alleen worden opgevolgd als hierover overeenstemming met de raadscommissie is bereikt (zie uw 2e aanbeveling aan de Gemeenteraad).

Ik stuur u deze reactie namens het College van Burgemeester en Wethouders.

Hoogachtend,

Mr. L.F. Asscher
Wethouder Financiën.

1.3 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

Hoofdpijnen

De rekenkamer is verheugd dat het college op 1 november reageerde op het onderzoeksrapport Schaderegeling Noord/Zuidlijn. Hierdoor kon op 3 november het rekenkamerrapport inclusief de bestuurlijke reactie en een nawoord van de rekenkamer aan de gemeenteraad worden aangeboden.

De rekenkamer waardeert de grondige reactie van het college en de wijze waarop het college op de aanbevelingen uit het onderzoek is ingegaan. De rekenkamer is ook positief over het gegeven dat het college 5 van de 7 aanbevelingen (waarvan één deels) heeft overgenomen.

Enquête

De wethouder vraagt zich in zijn reactie af of de respons van 17,8% (213 van de 1195) wel een goede afspiegeling vormt van de totale populatie en of op basis daarvan wel een algemene uitspraak mag worden gedaan over de 'ontevredenheid' bij ondernemers over bijvoorbeeld de doorlooptijden. De rekenkamer is van mening dat de resultaten van de enquête generaliseerbaar zijn naar het geheel en dat er geen sprake is van een ernstige oververtegenwoordiging van 'ontevreden' ondernemers onder de 213 respondenten.

De rekenkamer baseert zijn mening op de volgende constatering:

- Een respons van 17,8% bij een schriftelijke enquête onder ondernemers is op basis van ervaringscijfers als redelijk te beschouwen.
- In de enquête is gevraagd of de ondernemers een verzoek hebben ingediend. Van alle ondernemers geeft 16% aan een verzoek te hebben ingediend. Vertalen we dit percentage naar de gehele populatie dan komen we op 191 verzoekers. Bij het schadebureau zijn 175 verzoekers geregistreerd. Het verschil tussen de schatting van 191 en het geregistreerde aantal van 175 verzoekers valt binnen de statistische marges die binnen enquête-onderzoek over het algemeen gelden. De respons op de enquête vormt daarom volgens de rekenkamer een goede afspiegeling van de totale steekproefpopulatie.
- Uit de enquête is gebleken dat de mate van overlast en schade hangt samen met de branche en het gebied waarin men is gevestigd. Horecabedrijven en detailhandel ervaren hebben bijvoorbeeld meer last van de aanleg dan bedrijven in de zakelijke dienstverlening. Verder zeggen de ondernemers die in de stationsgebieden zijn gevestigd meer last te ervaren dan bedrijven gevestigd in de zijstraten van het aanleggebied. Het aantal respondenten uit de horeca- en detailhandel en de stationsgebieden is licht oververtegenwoordigd in de enquête. Correctie voor deze aangetroffen verschillen door middel van weging zal het beeld uit de enquête nauwelijks veranderen.
- Verder heeft de rekenkamer via een telefonische peiling een non-respons onderzoek laten uitvoeren bij 46 ondernemers om te achterhalen of ondernemers niet aan de enquête hebben meegedaan omdat ze geen overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn ervaren. Uit het non-response onderzoek blijkt dat een meerderheid van de ondernemers (54%) wel overlast ervaart van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Dit percentage is lager dan onder ondernemers die de enquête hebben ingevuld (72%). Vanwege de beperkte omvang van deze telefonische enquête gelden echter ruime betrouwbaarheidsmarges. Het is daardoor niet juist om te concluderen dat ondernemers die de enquête invulden veel meer overlast ervaren dan de ondernemers die dat niet deden niet gerechtvaardigd.

Elke constatering op zich is nog geen bewijs dat de enquête valide is, maar de constatering samen rechtvaardigen de conclusie dat oververtegenwoordiging van het aantal ontevreden ondernemers in de schriftelijke enquête beperkt is geweest. De rekenkamer blijft daarom van oordeel dat de uitkomsten van de enquête een goed beeld geven van de ervaren overlast en tevredenheid bij de ondernemers in het aanleggebied van de Noord/Zuidlijn.

Uitvoeringskaders

Het college stelt in zijn reactie dat wat onder ‘snel’, ‘eenvoudig’ en ‘goed’ moet worden verstaan afhankelijk is van het gekozen referentiepunt. In de schaderegeling ontbreekt een duidelijk referentiepunt. Het college stelt voor om andere schaderegelingen zoals de Willemsspoortunnel en de Commissie Inventarisatie Schadefactoren IJ-markt als referentiepunt te gebruiken. De rekenkamer stelt voor daarnaast de in dit rapport beschreven uitvoering van het beleid en de consequenties daarvan voor de ondernemers

te gebruiken. De rekenkamer biedt met dit rapport ook nog een derde referentiepunt aan: de perceptie van ondernemers.

Tegen de achtergrond van deze verschillende referentiepunten doet de rekenkamer de aanbeveling om nadere kaders te stellen. Want als de raad dat niet doet stemt de raad impliciet in met de huidige praktijk en de werkwijze van de commissie en de gevolgen daarvan voor de ondernemers. Als de raad de huidige situatie niet 'snel', 'eenvoudig' en 'goed' genoeg vindt kan hij het college opdragen wijzigingen aan te brengen.

Aanbevelingen

De rekenkamer constateert dat het college van de 7 aanbevelingen uit het rapport 4 aanbevelingen overneemt, 1 aanbeveling deels overneemt en 2 aanbevelingen niet overneemt.

- Volledig overgenomen aanbevelingen

Het college neemt de volgende aanbevelingen volledig over:

Aanbeveling 1: *Vergroot onder ondernemers aan de Noord/Zuidlijn de bekendheid met de regeling en de wijze waarop deze wordt toegepast.*

Aanbeveling 4: *Ga structureel over tot het verstrekken van een voorschot nadat de Schadecommissie een conceptadvies heeft opgesteld.*

Aanbeveling 5: *Zorg ervoor dat het Schadebureau de registratie van de verzoeken verbetert, de controles op de compleetheid van de binnengekomen verzoeken goed uitvoert en actief de voortgang bewaakt op doorlooptijden en normkosten.*

Aanbeveling 7: *Laat het Schadebureau in de (half)jaarrapportage ook informatie opnemen over:*

- a. *het bereik van de doelgroep*
- b. *de effecten op de economische situatie in het gebied*
- c. *de prognoses over de uitputting van het budget*
- d. *de voortgang van de verzoeken, te onderscheiden naar:*
 - i. *'gewone' verzoeken*
 - ii. *verkorte procedure verzoeken*
 - iii. *voorschotverzoeken*

- Deels overgenomen aanbevelingen

Het college neemt aanbeveling 3 deels over.

Aanbeveling 3: *Hanteer eigen aanvullende beleidslijnen op de adviezen van de Schadecommissie voor:*

- a. *Het flexibel vergoeden van deskundigenkosten, in het bijzonder voor complexe verzoeken.*
- b. *Compensatie van kleinere ondernemingen op het punt van schadebeperkende maatregelen.*

Het college deelt de constatering van de rekenkamer over de flexibele benadering van de deskundigenkosten en de (on)mogelijkheden van kleinere ondernemingen om

schadebeperkende maatregelen te treffen. Het college wil de Schadecommissie vragen om hier bij de advisering rekening mee te houden.

Dat laat volgens de rekenkamer onverlet dat de wethouder daarnaast ook een eigen beleid kan voeren, zeker als het genoemde verzoek aan de schadecommissie niet tot resultaat leidt.

- Niet overgenomen aanbevelingen

Het college neemt de aanbevelingen 2 en 6 niet over.

Aanbeveling 2: *Breng periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, de gevolgen van de aanleg van de Noord/Zuidlijn in beeld voor de economische situatie (faillissementen, bedrijfsbeëindiging, afname werkgelegenheid) van ondernemingen die aan de Noord/Zuidlijn zijn gelegen.*

De rekenkamer blijft van mening dat het in kaart brengen van de feitelijke economische situatie waardevolle informatie geeft over de effectiviteit van het gevoerde beleid. Deze informatie kan leiden tot het inzicht dat het huidige beleid niet volstaat en gewijzigd moet worden.

Aanbeveling 6: *Reken de Schadecommissie af op de doorlooptijden en ontwikkel voor de beheersing van de kosten normbedragen per verzoek.*

Volgens de rekenkamer moet het op basis van de ruim 200 verzoeken en de meer dan vier jaar advieservaring mogelijk zijn om normkosten te ontwikkelen die gebruikt kunnen worden als sturingsinstrument richting de commissie. Verder is het niet zo dat daar vervolgens bij elk verzoek aan moet worden voldaan. De normkosten zijn alleen richtinggevend. Er mag van worden afgeweken op voorwaarde dat dit goed wordt gemotiveerd.

Verder geeft het college aan dat het streven naar kortere doorlooptijden niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de adviezen. De rekenkamer vindt dit ook, maar tekent hierbij aan dat in het rekenkameronderzoek de eigen normen van de gemeente als uitgangspunt golden. Dat zijn de doorlooptijden zoals deze in de verordening zijn opgenomen. Deze doorlooptijden worden niet door de Schadecommissie gehaald. Deze overschrijdingen als gegeven accepteren betekent ook dat de gemeente haar eigen doel 'snel' los laat.