

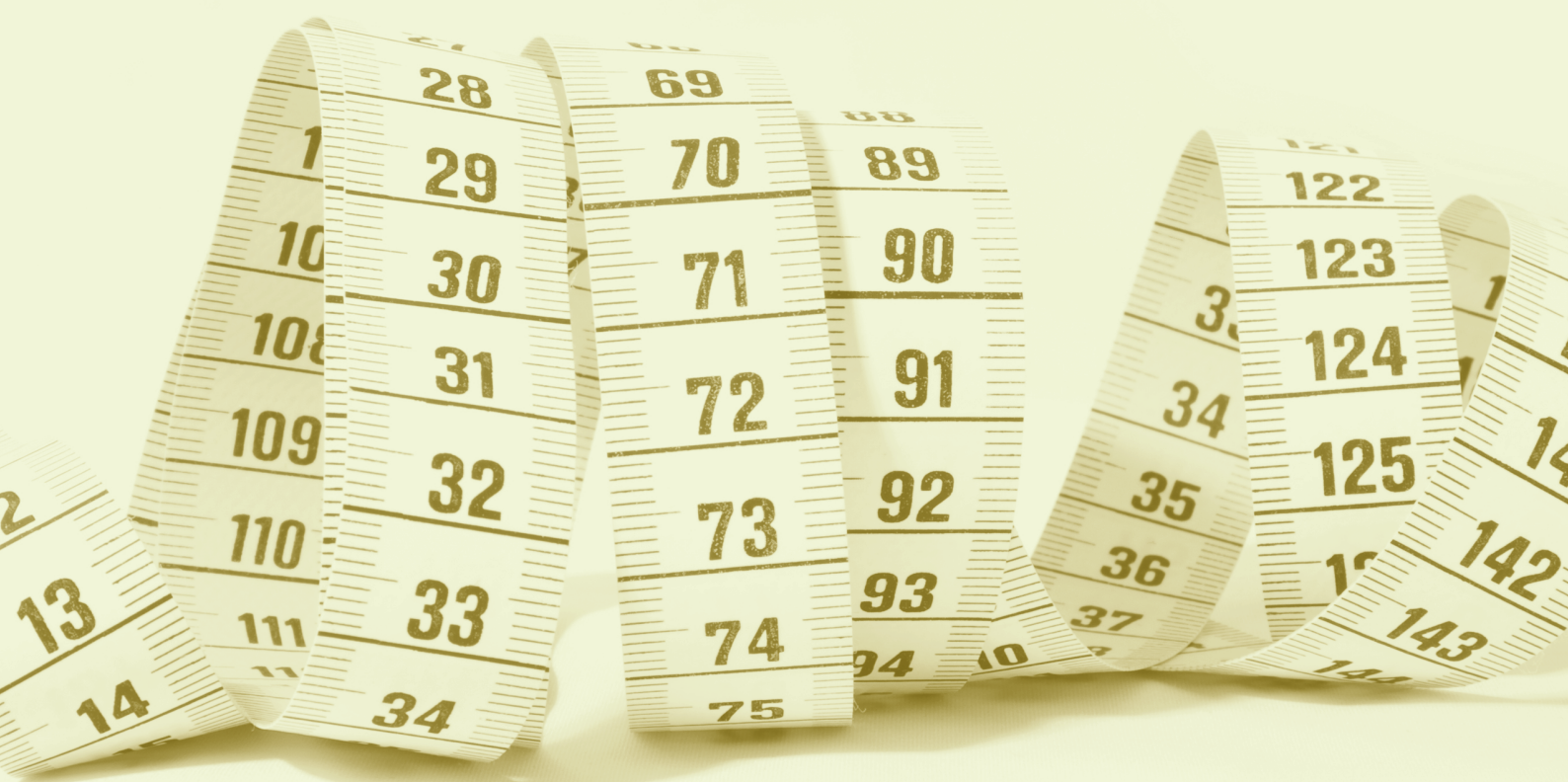
ONDERZOEKSRAPPORT

Kwaliteit Basismeetset

januari 2015

Rekenkamer Amsterdam

stadsdeelonderzoek



ONDERZOEKSRAPPORT

Kwaliteit Basismeetset

januari 2015

colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider)
drs. Caroline van Zon

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de kwaliteit van de Basismeetset. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: een rekenkamerbrief en het onderzoeksrapport. De rekenkamerbrief bevat een bondige samenvatting van de resultaten en aanbevelingen aan de gemeenteraad. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Doelstelling van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Onderzoeksaanpak	6
1.5	Leeswijzer	7
2	De Basismeetset	9
2.1	Wat was de Basismeetset in de periode 2004-2013?	9
2.2	Doel en betrokkenen	10
2.3	Keuze voor indicatoren	10
2.4	Structuurwijzigingen	12
2.5	Toekomst	13
2.6	Conclusie	14
3	Resultaten stadsdelen	17
3.1	Welzijn & zorg	17
3.2	Openbare ruimte & groen	22
3.3	Conclusie	24
4	Opname indicatoren in P&C-cyclus stadsdelen	25
4.1	Welzijn & zorg	25
4.2	Openbare ruimte & groen	30
4.3	Conclusie	33
5	Volledigheid indicatoren Basismeetset	35
5.1	Welzijn & zorg	36
5.2	Openbare ruimte & groen	47
	Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde personen	53
	Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde documenten	55
	Bijlage 3 - Geschrapte indicatoren	57

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 19 maart 2014 is het bestuurlijk stelsel van Amsterdam veranderd. Als gevolg hiervan zijn taken en bevoegdheden, waarvoor de stadsdelen in de afgelopen jaren verantwoordelijk waren, teruggegaan naar de centrale stad. De stadsdeelraden zijn vervangen door bestuurscommissies op grond van artikel 83 uit de Gemeentewet. Deze worden door de gemeente gezien als een vorm van verlengd bestuur. Dat betekent voor ons werk twee zaken. We willen graag met de nieuwe bestuurscommissies praten over ander onderzoek in 2014. In de tweede plaats is dit een goed moment om de balans op te maken voor de stadsdelen.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de prestaties van de stadsdelen de afgelopen jaren. Dit doen wij aan de hand van concrete indicatoren uit de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* van de Basismeetset. Daarnaast gaan wij na in hoeverre deze indicatoren een goed beeld geven van de ontwikkelingen en prestaties op het desbetreffende beleidsterrein.

1.3 Onderzoeksvragen

Centrale vragen

In dit onderzoek wil de rekenkamer voor de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* nagaan:

1. Welke prestaties de stadsdelen hebben geleverd, die af te leiden zijn uit de scores van de gekozen indicatoren in de Basismeetset;
2. Of de opgenomen indicatoren een goed beeld geven van de ontwikkelingen en prestaties van de stadsdelen in de 2 genoemde programma's.

Onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft op grond van de hoofdvraag de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de Basismeetset, hoe heeft deze zich in de loop der jaren ontwikkeld en op basis van welke criteria is de set van indicatoren gekozen?
2. Wat is uit de scores van de indicatoren in de Basismeetset af te leiden over de veranderingen in de resultaten van de stadsdelen?
3. In hoeverre maken de stadsdelen gebruik van de indicatoren uit de Basismeetset in hun eigen P&C-cyclus?

4. In hoeverre dekken de indicatoren uit de Basismeetset de taken en bevoegdheden van de stadsdelen af?
- A Welke taken en bevoegdheden hadden de stadsdelen op het gebied van de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* en wat verandert daarin in het nieuwe bestuurlijke stelsel?
 - B Welke indicatoren uit de Basismeetset sluiten aan op deze taken en bevoegdheden?
 - C Voor welke taken en bevoegdheden van de stadsdelen zijn geen indicatoren in de Basismeetset opgenomen?
 - D Hanteerden de stadsdelen nog andere indicatoren voor het monitoren van hun prestaties, bijvoorbeeld in hun programmabegroting en jaarrekening? Zo ja, welke?

1.4 Onderzoeksaanpak

De eerste onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door middel van een documentenstudie. Daarvoor is gebruik gemaakt van de Basismeetsetten 2005-2013 en aanverwante documenten. Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met ambtenaren, die de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij de Basismeetset. Dit zijn de voormalige opdrachtgever van het middelenoverleg, een vertegenwoordiger van de stadsdelen en onderzoekers van het Bureau Onderzoek en Statistiek (O+S).

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag hebben wij de scores geïnventariseerd op de indicatoren van de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* in de Basismeetset. Daarbij zijn wij uitgegaan van de indicatoren die zijn opgenomen in de Basismeetset 2013, waaruit de prestaties zijn af te leiden voor de jaren 2000-2013.

Voor de beantwoording van de derde en vierde onderzoeksvraag hebben wij de begrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen uit de afgelopen bestuursperiode bestudeerd, die ten tijde van het onderzoek beschikbaar waren. Het betreft de begrotingen van de jaren 2011-2014 en de jaarrekeningen van de jaren 2011-2012. Ook is gebruik gemaakt van de zogenoemde A-lijst van de oude Verordening op de stadsdelen. Daaruit zijn de taken en bevoegdheden van de stadsdelen gereconstrueerd. Van daaruit is gekeken in hoeverre de indicatoren uit de Basismeetset aansluiten op deze taken en bevoegdheden en voor welke taken en bevoegdheden geen bijbehorende indicator in de Basismeetset is terug te vinden. Ook is nagegaan welke indicatoren de stadsdelen hebben opgenomen in de eigen P&C-cyclus om de prestaties voor de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* te monitoren. Daarbij is gekeken in hoeverre zij gebruik maken van de indicatoren uit de Basismeetset en welke eigen indicatoren zij daarnaast nog hanteren.

Voor de taken van het stadsdeel in het nieuwe bestuurlijke stelsel is vooral gebruik gemaakt van de takenlijst en het bevoegdhedenregister van de bestuurscommissies. Ook de voorlopige structuur van de Begroting 2015 is hierbij gebruikt, aangezien deze inzicht geeft in de activiteiten van de centrale stad en stadsdelen. Waar nodig is soms gebruik gemaakt van aanvullende documenten.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport start met een inleidend hoofdstuk over de Basismeetset en de criteria waaraan indicatoren moeten voldoen om daarin te worden opgenomen. In hoofdstuk 3 zijn vervolgens de prestaties van de stadsdelen op de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* weergegeven, die zijn af te leiden uit de scores op de desbetreffende indicatoren in de Basismeetset. In hoofdstuk 4 komt het gebruik van deze indicatoren door de stadsdelen in de eigen begrotingen en jaarrekeningen aan de orde. Hoofdstuk 5 bevat een analyse in hoeverre de indicatoren in de Basismeetset aansluiten op de taken en bevoegdheden van de stadsdelen.

2 De Basismeetsset

Dit hoofdstuk bevat een introductie op de Basismeetsset. Daarmee is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag, te weten:

‘Wat is de Basismeetsset, hoe heeft deze zich in de loop der jaren ontwikkeld en op basis van welke criteria is de set van indicatoren gekozen?’

In de onderstaande paragrafen gaan wij achtereenvolgens na wat de Basismeetsset is (§2.1), door wie en met welk doel deze is opgezet (§2.2), door wie en op basis van welke criteria de set van indicatoren is ingericht (§2.3), welke wijzigingen de Basismeetsset in de loop der jaren heeft ondergaan (§2.4) en wat reeds bekend is over de toekomst van de Basismeetsset (§2.5). Paragraaf §2.6. bevat een afsluitende conclusie.

2.1 Wat was de Basismeetsset in de periode 2004-2013?

De Basismeetsset was een gezamenlijke set van effect- en resultaatindicatoren voor de stadsdelen. De Basismeetsset is gestart in 2004. Sinds 2005 is elk voorjaar een boekwerk verschenen, dat sinds 2013 is vervangen door een doorbladerbare pdf. Daarnaast stonden op intranet tabellen van de indicatoren en stonden de gegevens ook in Isis, een datasysteem van O+S, waar de stadsdelen zelf informatie uit konden halen. De digitale meetgegevens werden drie keer per jaar ververs (maart, juli, december). Sinds enkele jaren waren zowel de boekvorm als de tabellen op de website van O+S te vinden.

In de boekvorm werden de drie meest recente metingen weergegeven; in de tabellen op de website van O+S waren ook eerdere meetgegevens terug te vinden. Verder werden de meetgegevens in de boekvorm gepresenteerd op de schaal van Amsterdam en de zeven afzonderlijke stadsdelen. Voor indicatoren waarvoor een lager aggregatieniveau beschikbaar was, waren op de website tevens metingen op het niveau van buurtcombinaties terug te vinden.¹

In de boekvorm was bij elke indicator aangegeven of het een effect- of resultaatindicator betrof. Daarnaast stonden de (type) bron, het aggregatieniveau, de meetfrequentie en de laatste en eerstvolgende meting vermeld. Voor effectindicatoren werd vooral gebruik gemaakt van subjectieve metingen door middel van enquêtes en interviews. De meetfrequentie was meestal om het jaar. Bij resultaatindicatoren werden objectieve metingen (registratie/inventarisatie) gebruikt. Men streefde naar tweejaarlijkse metingen, maar op basis van kostenoverwegingen gebeurde dit in de praktijk vaak jaarlijks.²

¹ Bureau O+S, *Basismeetsset 2005*, p. 7; Bureau O+S, *Basismeetsset 2013*, p. 3, 11, 15-16.

² Bureau O+S, *Basismeetsset 2008*, p. 12-13; Bureau O+S, *Basismeetsset 2010*, p. 11-13, 15.

2.2 Doel en betrokkenen

De Basismeetsset lag in lijn met het programma *Besturen zonder Ballast*, dat als doel had om de sturende rol van de deelraden te versterken door een meer uniforme P&C-cyclus en programmabegroting. De Basismeetsset presenteerde een gezamenlijke set van betrouwbare indicatoren op een centrale plaats. De stadsdeelraden konden gebruik maken van deze set van indicatoren bij het formuleren van relevante doelen en effect- en resultaatindicatoren voor programmakkoorden en programmabegrotingen. Tevens konden zij aan de hand van de bijbehorende meetgegevens de feitelijke realisatie van de doelen monitoren. De Basismeetsset faciliteerde kortom de stadsdelen. Aangezien de taken van de stadsdelen overeenkwamen, was het inefficiënt om alle stadsdelen apart indicatoren te laten opstellen en meetgegevens daarover te laten verzamelen. Tevens bood het mogelijkheden voor een eenduidige vergelijking tussen de stadsdelen.³

Het stedelijk Middelenoverleg van de stadsdelen was de formele opdrachtgever voor de Basismeetsset. Op basis van een jaarlijkse offerte droeg O+S zorg voor een betrouwbare gegevensverzameling en het zowel digitaal als in boekvorm beschikbaar maken van de Basismeetsset. Ook het Kennisplatform Bedrijfsvoering van de Bestuursdienst was tot en met 2010 betrokken bij de Basismeetsset. Naast hun kennis op het gebied van sturingsinformatie fungeerde het als brug naar de diensten ten behoeve van de gegevensverzameling.⁴

De Basismeetsset was dus in tegenstelling tot het programma *Besturen zonder Ballast* een bottom-up proces vanuit het ambtelijk apparaat. Er waren geen bestuurlijke afspraken gemaakt over het gebruik van de Basismeetsset tussen de stadsdelen. Het was daarom aan de stadsdelen zelf in hoeverre zij gebruik maakten van de Basismeetsset en welke indicatoren zij opnamen in de programmabegroting. De taken van de stadsdelen kwamen dan wel overeen, maar de ambities die de stadsdelen daarbij hadden, waren een politieke afweging. Zodoende konden de politieke accenten per stadsdeel net anders liggen, waardoor de relevantie voor bepaalde indicatoren tussen de stadsdelen kon verschillen.⁵

2.3 Keuze voor indicatoren

Door wie?

De eerste set van indicatoren is als volgt tot stand gekomen. Het Middelenoverleg heeft samen met het Kenniscentrum Bedrijfsvoering en O+S een vergelijking gemaakt tussen de coalitieakkoorden en de programmabegrotingen van alle stadsdelen. Op basis daarvan hebben zij een lijst met bruikbare indicatoren opgesteld, aangevuld met de afspraken uit het Grotestedenbeleid. Vervolgens is deze lijst in inhoudelijke expert-

³ Bureau O+S, *Basismeetsset 2007*, p. 7; Bureau O+S, *Basismeetsset 2013*, p. 16.

⁴ Stedelijk Middelenoverleg, *Voorstel voor afspraken Basisset effect en outputindicatoren*, 24 februari 2005, p.4; Bureau O+S, *Offerte 2005*, p.1; Bureau O+S, *Basismeetsset 2005*, p. 1.

⁵ Bureau O+S, *Basismeetsset 2008*, p. 11, 13.

meetings voorgelegd aan vakambtenaren uit de lijn. Daarna is nog om feedback gevraagd aan de griffiers en de stadsdeelorganisaties.⁶

In de jaren daarna werd de lijst van indicatoren jaarlijks geëvalueerd door een vaste kerngroep van vertegenwoordigers uit de stadsdelen⁷, het Kenniscentrum Bedrijfsvoering (tot en met 2010) en O+S. In de loop der jaren zijn dan ook indicatoren toegevoegd en geschrapt. Het was aan de vertegenwoordigers uit de stadsdelen om te bepalen of de opgenomen indicatoren nog steeds relevant waren en welke indicatoren zij graag nog toegevoegd zouden zien.⁸ Zij hadden daartoe weer contact met de lijn binnen hun eigen stadsdeelorganisatie. O+S hield de betrouwbaarheid van de indicatoren in de gaten. Vanuit hun betrokkenheid bij onderzoeken binnen de gemeentelijke organisatie waren zij tevens alert op nieuwe interessante meetgegevens. In latere jaren namen ook onderzoekers uit de stadsdeelorganisaties plaats in de vaste kerngroep. Zij waren ook goed op de hoogte van bestaande meetgegevens en de bruikbaarheid daarvan.

Toevoegingen

Wanneer de stadsdelen een indicator relevant achtten voor de Basismeetset, werd door O+S gekeken of deze onderzoektechnisch kon worden toegevoegd. Het belangrijkste criterium daarbij was dat de gegevens verzameld werden in een centrale bron, waarin gegevens voor alle stadsdelen beschikbaar waren. Om vergelijking tussen de stadsdelen mogelijk te maken, moesten de gegevens namelijk voor alle stadsdelen op dezelfde manier en op hetzelfde moment verzameld worden. Vanuit pragmatisme is verder gekozen om alleen te putten uit bestaande centrale gegevens, zoals onderzoeken van O+S, gemeentelijke diensten en bedrijven en Amsterdamse organisaties, waarvan de bruikbaarheid reeds bekend was. Wanneer voor een gewenste indicator geen eenduidige gegevens voor handen waren, heeft dit niet geleid tot het opzetten van nieuwe centrale metingen of het eenduidig verzamelen van gegevens bij de stadsdelen zelf, hoewel hier wel over gesproken is.⁹ De reden is dat het opzetten van eenduidige metingen veel tijd en geld kost. Aangezien de Basismeetset vooral een bottom-up proces vanuit het ambtelijk apparaat is geweest, ontbrak het bestuurlijk commitment om het opzetten van nieuwe metingen of eenduidige verzamelingen bij de stadsdelen op te leggen. De relevantie voor het opzetten van een dergelijke meting liep ook vaak per stadsdeel uiteen, omdat de politieke accenten meestal net anders lagen.

Verwijderen

Een indicator kon om verschillende redenen uit de Basismeetset verdwijnen. Ten eerste konden wijzigingen in politieke invalshoeken of beleid ervoor zorgen dat indicator niet meer relevant was voor de stadsdelen. Een voorbeeld was het stopzetten van het Grote-

⁶ Bureau O+S, *Offerte 2005*, p. 1; Bureau O+S, *Basismeetset 2005*, p. 1; Bureau O+S, *Basismeetset 2008*, p. 11.

⁷ Deze beheergroep bestond op informele basis, zodat niet altijd alle stadsdelen vertegenwoordigd waren.

⁸ Stedelijk Middelenoverleg, *Voorstel voor afspraken Basisset effect en outputindicatoren*, 24 februari 2005, p. 4; Bureau O+S, *Basismeetset 2010*, p. 3; Bureau O+S, *Basismeetset 2013*, p. 3-16.

⁹ Stedelijk Middelenoverleg, *Voorstel voor afspraken Basisset effect en outputindicatoren*, 24 februari 2005, p. 2, 4; Bureau O+S, *Basismeetset 2013*, p. 16.

stedenbeleid. Ten tweede konden ook onderzoekstechnische redenen hieraan debet zijn, zoals wanneer gegevens niet meer geregistreerd werden of zij onbetrouwbaar bleken.¹⁰

In de door ons gevoerde gesprekken is aangegeven dat stadsdelen vaak voorzichtig waren met het verwijderen van indicatoren. Wellicht maakte toch nog iemand binnen de gemeente gebruik van de meetgegevens of de stadsdelen wilden de meetgegevens achter de hand houden voor het geval dat. Soms werden indicatoren in de Basismeetset gehouden, ondanks dat er geen metingen meer werden verricht. In de boekvorm waren dan lege tabellen opgenomen; in de digitale versie stonden de metingen van voorheen. Dit had ook een praktisch oogpunt, omdat de nummering van de indicatoren in de Basismeetset zo door de tijd gelijk kon blijven.

2.4 Structuurwijzigingen

Sinds 2010 hebben een aantal ontwikkelingen gezorgd voor een andere opzet van de Basismeetset.

Ten eerste werd in 2010 met een wijziging van het bestuurlijk stelsel het aantal stadsdelen ingeperkt van 14 naar 7. Zodoende is sindsdien de presentatie van de meetgegevens ingericht naar deze zeven stadsdelen. Omdat voor sommige indicatoren echter een lager aggregatieniveau was gewenst, zijn in de digitale versie buurtcombinaties toegevoegd.

Ten tweede kwam met het programma *Besturen zonder Ballast* een uniforme indeling tot stand voor de begrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen. In 2010 is de structuur van de Basismeetset aangepast aan de 12 eenvormige programma's. De Basismeetset koppelde aan deze uniforme indeling weer een gezamenlijke set van effect- en resultaat-indicatoren.¹¹

Ten derde is tot en met 2011 voorin de Basismeetset een lijst met indicatoren opgenomen, waarbij per indicator was aangegeven bij welke effecten (2007-2008) en doelstellingen (2009-2011) zij pasten. Deze lijst is er daarna zonder duidelijke reden uitgehaald.¹²

Ten vierde is vanaf 2012 aan het begin van elk programma een schema opgenomen, dat het verband toonde tussen de indicatoren. Dat was het resultaat van gezamenlijke werkgroepen, die in 2011 voor deelraadsleden uit de zeven stadsdelen zijn gehouden in het kader van het programma *Besturen zonder Ballast*. Het primaire doel was het benoemen van relevante combinaties van effect- en resultaatindicatoren. De deelraadsleden hebben daartoe aan de hand van de methodiek van het Logisch Kader aangegeven op welke effecten zij zouden willen sturen en met welke resultaten (beleidsinstrumenten) zij deze effecten dachten te realiseren, oftewel welke effect- en resultaatindicatoren zij relevant

¹⁰ Bureau O+S, *Basismeetset 2013*, p. 16.

¹¹ Bureau O+S, *Basismeetset 2010*, p. 3, 11, 15.

¹² Bureau O+S, *Basismeetset 2005-2011*.

achtten. Het secundaire doel was om deze combinaties vervolgens op te nemen in de programmabegrotingen van alle zeven stadsdelen. Het tertiaire doel was om deelraadsleden te enthousiasmeren voor het gebruik van de Basismeetset bij hun sturende rol.

Het benoemen van de relevante combinaties door deelraadsleden heeft voor zover ons bekend niet geleid tot het toevoegen of schrappen van indicatoren in de Basismeetset, mede omdat aangedragen indicatoren niet voldeden aan de onderzoekstechnische criteria. Het gezamenlijk gebruik van de combinaties is ook niet in alle stadsdelen in de P&C-cyclus doorgevoerd. De reden hiervan was wederom het gebrek aan bestuurlijk commitment en andere politieke accenten.¹³

Deze raadswerkgroepen lieten overigens een accentverschuiving binnen de aanpak voor de Basismeetset zien. Het was in eerste instantie vooral een bottom-up proces vanuit het ambtelijk apparaat, waarin gegevens werden aangedragen ten behoeve van politieke sturing. De Basismeetset werd aan het begin van de collegeperiode aan de stadsdeelraadsleden uitgereikt, zodat deze gebruikt konden worden bij het opstellen van het coalitieakkoord en de programmabegroting. Ook werd steeds actief contact onderhouden met de griffiers. In de loop van de tijd werd getracht om een meer topdown-proces te bewerkstelligen door de deelraden in een vroeg stadium te laten nadenken over de vraag waarop zij wilden sturen en de Basismeetset daarop in te richten.

2.5 Toekomst

Door de komst van het nieuwe bestuurlijke en financiële stelsel is de toekomstige vorm en inhoud van de Basismeetset nog niet helder, mede omdat de Basismeetset haar oude opdrachtgever heeft verloren. De centrale stad en stadsdelen krijgen namelijk een gezamenlijke P&C-cyclus, zodat de verantwoordelijkheid naar de Bestuursdienst is verschoven. In 2014 komt de Basismeetset in ieder geval nog uit in doorbladerbare pdf-vorm, maar er vindt geen herijking van de indicatoren meer plaats. Het plan is om de Basismeetset daarna vanuit de projectgroep Resultaatsturen (concern control)¹⁴ voort te zetten. Dit is nog niet verder uitgewerkt.

In de door ons gevoerde gesprekken is aangegeven dat het nieuwe bestuurlijke en financiële stelsel kansen biedt voor een verdere ontwikkeling van de Basismeetset. Ten eerste zal met de gezamenlijke P&C-cyclus voor stad en stadsdelen de programmaindeling verschuiven en zullen de doelen en indicatoren herijkt moeten worden. Aangezien bij de voorlopige structuur van de Begroting 2015 wordt uitgegaan van de

¹³ Bureau O+S, *Basismeetset 2013*, p. 3; Besturen zonder Ballast, *Workshops voor raadsleden*, 2011; MDF, *Doelgerichte activiteiten planning. Een handleiding om tot een Logisch Kader te komen*.

¹⁴ Resultaatsturing is een pijler binnen de organisatieontwikkeling van de gemeente Amsterdam. Dit moet leiden tot een betere onderbouwing van beleidskeuzes, strakkere sturing op de voortgang, gericht verbeteren van prestaties in de uitvoering en focus en transparantie in de verantwoording. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van resultaatsturing is belegd bij concern control. De kwartiermaker concern control heeft in maart 2014 de projectgroep Resultaatsturing opgestart (*Bestuur en Organisatie. Organisationsplan. Op professionele wijze helpen bij het besturen van de stad en de gemeentelijke organisatie*, 6 februari 2014, p. 13-14; *Gemeente Amsterdam, Brief van wethouder Hilhorst aan commissie JIF betreft Vervolgplanpak Versterking Concerncontrol*, 16 april 2014, p. 6.).

uniforme indeling van de stadsdelen¹⁵, kan de Basismeetsset gebruikt worden om hieraan gezamenlijke effect- en resultaatindicatoren te koppelen. Zeker omdat de gemeente meer gebruik wil gaan maken van resultaatsturing, is de Basismeetsset daarvoor een handig hulpmiddel.

Ten tweede worden - om de gekozen doelen uit de begroting te realiseren - in het nieuwe bestuurlijke stelsel beleidskaders opgesteld op het niveau van de centrale stad. Voor het monitoren van de gezamenlijke beleidsdoelen zullen ook uniforme indicatoren moeten worden gekozen, waarvoor gezamenlijke metingen beschikbaar moeten zijn. Omdat er in deze nieuwe situatie sprake is van een topdown-benadering zal er sprake zijn van meer organisatiekracht. Daardoor zal het sneller mogelijk zijn om nieuwe metingen op te zetten voor indicatoren die voor de gemeente relevant zijn, maar waarvoor nog geen metingen bestaan. Dit kan een verrijking betekenen voor de indicatoren in de Basismeetsset.

Ten derde kan de Basismeetsset een instrument zijn voor de budgettoedeling tussen stadsdelen. Binnen de beleidskaders van de centrale stad voeren de stadsdelen de aan hen toegewezen taken en bevoegdheden uit en krijgen daarvoor een bepaald budget toegewezen. De Basismeetsset is een instrument die vergelijking tussen de stadsdelen mogelijk maakt op basis waarvan de gemeenteraad een goede keuze kan maken voor de budgettoedeling. Ook kunnen de stadsdelen met deze meetgegevens onderbouwen waarom zij voor een bepaalde taak extra budget nodig achten.

Ten vierde zal de gemeente meer gebiedsgericht gaan werken, waarvoor Amsterdam inmiddels is opgedeeld in gebieden. Daartoe dienen ook uniforme indicatoren op gebiedsniveau ontwikkeld te worden, die weer samen moeten hangen met de indicatoren op het niveau van de centrale stad. Deze indicatoren moeten een vergelijking tussen gebieden mogelijk maken, zowel voor het monitoren van de ontwikkelingen per gebied als voor een billijke budgettoedeling. Stadsdelen hebben echter nu vaak nog hun eigen onderzoeksmethodieken om de ontwikkelingen in een gebied te monitoren. Voor eenduidige metingen tussen gebieden kan de Basismeetsset wellicht een interessant instrument zijn, omdat hier ook meetgegevens op het niveau van buurtcombinaties beschikbaar zijn. De schaal van een deel van de indicatoren zal dan wel aangepast moeten worden.

2.6 Conclusie

De Basismeetsset was in periode 2004-2013 een gezamenlijke set van effect- en resultaat-indicatoren, gesorteerd naar de 12 begrotingsprogramma's van de stadsdelen. Sinds 2005 verscheen de Basismeetsset jaarlijks in boekvorm; op internet werden daarnaast de meetgegevens drie keer per jaar van een update voorzien. Zij stonden gepresenteerd op het niveau van Amsterdam en de zeven stadsdelen en indien mogelijk naar buurtcombinaties.

¹⁵ DMC, *Brief 2^e afstemming voorlopig ontwerp structuur Begroting 2015*, 6 mei 2014, p. 3-4.

Het doel van de Basismeetsset was het versterken van de sturende rol van de stadsdeelraden. Zij konden gebruik maken van een set van betrouwbare indicatoren bij het formuleren van relevante doelen en effect- en resultaatindicatoren in de programmabegroting. Tevens konden zij aan de hand van de bijbehorende meetgegevens de feitelijke realisatie monitoren. De stadsdelen selecteerden de indicatoren op basis van de eigen politieke accenten; er waren geen afspraken gemaakt over het gebruik van de Basismeetsset tussen de stadsdelen.

De Basismeetsset was een bottom-up proces vanuit het Middelenuverleg van de stadsdelen. Het Bureau O+S (en tot 2010 het Kennisplatform Bedrijfsvoering) droeg zorg voor de gegevensverzameling en het beschikbaar maken van de Basismeetsset. De eerste set van indicatoren is door hen opgesteld op basis van een vergelijking tussen de begrotingen van de stadsdelen en consultatie van de griffiers en vakinhoudelijke ambtenaren. Een vaste kerngroep met vertegenwoordigers uit de stadsdelen en het Bureau O+S (en tot 2010 het Kennisplatform Bedrijfsvoering) evalueerde vervolgens jaarlijks de set van indicatoren, op basis waarvan indicatoren zijn toegevoegd en geschrapt. De stadsdelen beoordeelden de relevantie van de indicatoren; O+S de onderzoekstechnische bruikbaarheid. Het belangrijkste criterium daarbij was dat de metingen voor alle stadsdelen op dezelfde wijze en hetzelfde moment plaatsvonden, zodat vergelijking mogelijk was. Wanneer dergelijke eenduidige gegevens niet beschikbaar waren, heeft dit niet geleid tot het opzetten van nieuwe metingen. Er is dus altijd gebruik gemaakt van bestaande gegevens. Daartoe is enerzijds gekozen vanuit pragmatisme, anderzijds waren een gebrek aan bestuurlijk commitment en andere politieke accenten hier debet aan.

In de afgelopen bestuursperiode is getracht om een meer topdownproces te bewerkstelligen. Dit heeft gestalte gekregen in de organisatie van een aantal workshops met als doel om de deelraadsleden van alle zeven stadsdelen zelf relevante combinaties van effect- en resultaatindicatoren te laten benoemen en deze vervolgens in alle 7 programmabegrotingen op te nemen. De combinaties zijn als schema's opgenomen in de Basismeetsset aan het begin van elk programma, maar heeft weinig invloed gehad op set van indicatoren. Het gezamenlijke gebruik in de P&C-cyclussen van de stadsdelen is slechts gedeeltelijk geslaagd.

De toekomst van de Basismeetsset is nog onzeker. Het plan is om de Basismeetsset vanuit de Bestuursdienst voort te zetten, maar dit is nog niet nader uitgewerkt. Door onze gesprekspartners is aangegeven dat de Basismeetsset ook binnen het nieuwe bestuurlijke en financiële stelsel een handig instrument kan zijn. Aangezien de voorlopige indeling van de gezamenlijke programmabegroting van stad en stadsdelen is gestoeld op de voormalige uniforme structuur van de stadsdelen, kan de Basismeetsset gebruikt worden bij de herijking van de indicatoren. Ook de vergelijkbaarheid van de indicatoren biedt mogelijkheden voor resultaatsturing en een billijke budgettoedeling op het niveau van stadsdelen en gebieden (gebiedsgericht werken). De stedelijke beleidscyclus kan bovendien zorgen voor meer bestuurlijk commitment omtrent het opzetten van nieuwe metingen, waardoor de Basismeetsset verrijkt kan worden met andere relevante indicatoren.

3 Resultaten stadsdelen

In dit hoofdstuk zijn de scores weergegeven van de indicatoren uit de Basismeetsset voor de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen*, die beschikbaar zijn voor de jaren 2000-2013. Daarmee geven wij antwoord op de tweede onderzoeksvraag:

'Wat is uit de scores van de indicatoren in de Basismeetsset af te leiden over de veranderingen in de resultaten van de stadsdelen?'

We gaan in op de uitkomsten voor Amsterdam als geheel. Daar waar zich van het totaalbeeld afwijkende ontwikkelingen voordoen, gaan we ook in op de scores van afzonderlijke stadsdelen. Wij geven alleen de scores weer van de indicatoren die in de Basismeetsset 2013 onder de twee betreffende programma's staan. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van indicatoren, die inmiddels uit deze programma's verdwenen zijn. Over de uitkomsten van de Basismeetsset is eerder jaarlijks gerapporteerd door Bureau O+S.¹⁶ en ¹⁷

3.1 Welzijn & zorg

In tabel 3.1 zijn de scores opgenomen van de 28 indicatoren uit het programma *Welzijn & zorg*, die in de Basismeetsset zijn opgenomen. Alle scores van de jaren 2000 tot 2013 zijn weergegeven. Als er geen score is aangegeven, betekent dit dat er in dat jaar geen (nieuwe) meting van de indicator heeft plaats gevonden. Niet van toepassing betekent dat de indicator niet meer gemeten wordt. We geven hieronder commentaar op de uitkomsten van groepen van indicatoren.

- De eerste zeven indicatoren geven een beeld van de aanwezigheid van voorzieningen in de stad. Het zijn – behalve de buurthuizen en de maatschappelijke dienstverlening – voorzieningen, waarop de stadsdelen slechts weinig directe invloed hadden. Uit de scores blijkt dat in het algemeen het aantal voorzieningen per inwoner licht toeneemt. Dit is in afzonderlijke stadsdelen meestal ook het geval, hoewel vestiging en vertrek van artsen voor jaarlijkse schommelingen kunnen zorgen. De spreiding van fysiotherapeuten en vooral tandartsen over de stad is ongelijk: Zuid heeft 7 keer meer tandartsen per inwoner als Zuidoost. De ongelijke spreiding neemt eerder toe dan af. Huisartsen en apotheken zijn gelijkmatiger gespreid. Het aantal buurthuizen en het aantal servicepunten van de madi's wordt sinds 2009 niet meer gemeten.

¹⁶ Zie de diverse publicaties van O+S over dit onderwerp.

¹⁷ Bij de in dit hoofdstuk weergegeven cijfers willen we de volgende algemene opmerkingen maken. Ten eerste is opgemerkt dat de tabellen op de website van O+S niet alle meetgegevens tonen. Bij het merendeel van de indicatoren zijn in de boekvorm ook nog eerdere metingen terug te vinden. Wanneer de indicatoren niet voorkomen in de tabellen, maar wel in de boekvorm, hebben wij alleen de uitkomsten voor Amsterdam als geheel kunnen analyseren. De eerdere meetgegevens in de boekvorm zijn namelijk nog gepresenteerd naar 14 stadsdelen. Ten tweede wijken in enkele gevallen de cijfers tussen de tabellen en de boekvorm af, bijvoorbeeld door foutcorrecties. Ten derde zijn meetgegevens door een andere meetwijze of gewijzigde indicatoren niet altijd door de tijd te vergelijken.

Tabel 3.1 - Scores indicatoren Basismeetset Welzijn & zorg

		Score Basismeetset													
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	aantal verzorgingshuizen	-	-	-	-	-	-	40	40	40	40	-	40	nvt	nvt
2	aantal huisartsen per 10.000 inwoners	-	-	-	-	-	-	5	5,2	5,1	5,2	5,6	5,6	5,9	5,8
3	aantal tandartsen per 10.000 inwoners	-	-	-	-	-	-	7,5	7,9	7,2	7,8	7,6	7,8	8,2	8,4
4	aantal fysiotherapeuten per 10.000 inwoner	-	-	-	-	-	-	12,7	12,9	15,5	16,8	17,6	17,2	17,8	18,0
5	aantal apotheken per 10.000 inwoners	-	-	-	-	-	-	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
6	aantal buurthuizen	-	-	-	-	-	71	-	83	88	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
7	aantal servicepunten mdi	-	-	-	-	-	-	-	256	254	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
8	% ervaren (zeer) goede gezondheid	76	-	78	-	82	-	82	-	75	-	76	-	76	-
9	% geen ervaren fysieke belemmeringen	-	-	73	-	71	-	73	-	70	-	69	-	73	-
10	% dat voldoet aan Nederlandse Norm Gezond Bewegen	-	-	-	-	-	-	67	-	72	-	74	-	71	-
11	2005/2008: % Zuigelingen en kleuters onder zorg consultatiebureau (0-1 jaar; 1-4 jaar)	-	-	-	-	-	92; 90,2	-	-	8903; 22776	-				
	2010/2012: Bereik OKC (% geziene 0, 3, 5 en 10-jarigen)**											93;85;90;75	-	97;94;89;69	-
12	aantal methadonbehandelingen GGD, huisarts of Arkin Aantal methadonbehandelingen op het politiebureau	-	-	-	-	2660 1157	-	-	2227 526	-	2290 527	-	-	-	-
13	% deelname aan verenigingsactiviteit (min. 1x per maand)	*	-	*	-	32	-	32	-	28***	-	32	-	32	-
14	% inzet voor de buurt/stad afgelopen jaar	17,7	-	16,5	-	17	-	16	-	18	-	18	-	21	-

		Scores Basismeetset													
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15	% participatie in vrijwilligerswerk	*	-	*	-	*	-	*	-	34	-	28	-	36	-
16	% lidmaatschap vereniging	59,7	-	54,1	-	54	-	53	-	53	-	54	-	51	-
17	beoordeling omgang etnische groepen (% goed, matig, slecht)	-	-	-	-	-	-	34, 47, 13	41,44, 10	47, 39, 9	48;40;7	38;47;10	44;43;9	-	41,45,9
18	% 0-4 jaar thuis geen Nederlands****	-	-	-	-	-	39	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
19	rapportcijfer sociale cohesie	5,4	-	5,6	-	5,8	-	5,8	-	6	-	6,2	-	6,1	-
20	% inwoners dat zich verbonden voelt met het eigen stadsdeel	-	-	-	-	-	-	-	*	*	60	-	47	-	50
21	% inwoners dat zich verbonden voelt met Amsterdam	-	-	-	-	-	-	-	*	*	88	83	80	-	83
22	score leefsituatie-index (100=gemiddeld)	100	-	100	-	100	-	100	-	102	-	102	-	102	-
23a	aantal behaalde inburgeringexamens	-	-	-	-	-	-	-	30	318	1340	2821	2388	2197	-
23b	aantal behaalde NT2-staatsexamens	-	-	-	-	-	-	-	5	59	423	706	818	1103	-
24	% minimahuishoudens	-	-	*	-	*	*	*	18	18*****	16*****	17	17	17	-
25	gemiddeld gebruikte inkomensvoorzieningen minima	-	-	*	*	*	*	2,72	2,76	2,73	2,68	2,52	2,46	2,52	-
26	% huishoudens schuldhulpverlening	-	-	-	-	1,9	1,9	2,1	1,9	3,0	2,7	2,9	3,5	2,6	-
27	% Amsterdammers met toegang tot internet thuis	-	-	-	-	-	-	78,4	81	85	85	88	90	-	92
28	sociaal isolement (% niet, gemiddeld, sterk)	-	-	-	-	37.51,21	-	38,48,14	-	41,46,14	-	45;43;12	-	43;45;12	-

* Cijfers kloppen niet, zijn niet herkenbaar uit de grafiek te halen of zijn door een andere meetwijze niet vergelijkbaar.

** Het percentage zuigelingen en kleuters onder zorg consultatiebureau is vanaf Basismeetset 2012 onderdeel van de nieuwe indicator *Bereik Ouder Kind Centra* in het programma *Onderwijs & jeugd*. De eerste beschikbare meetresultaten zijn van 2010.

*** In Basismeetset 2010-2011 is 27% opgenomen voor 2008; in de tabellen op internet staat 28% vermeld.

**** Het percentage 0-4 jaar bij wie thuis geen Nederlands wordt gesproken, is vanaf de Basismeetset 2012 meegenomen in de nieuwe indicator *Bereik Voorschoolse Educatie doelgroeppeuters* in het programma *Onderwijs & jeugd*. Uit deze indicator zijn de scores van de oude indicator niet meer te herleiden.

***** Cijfers in Basismeetset 2011-2013 wijken af van tabellen op internet, namelijk 16% in 2008 en 17% in 2009.

- De indicatoren 8-10 geven een beeld van de gezondheidssituatie van bewoners. Het aantal mensen met een goede gezondheid is in 2008 vrij scherp gedaald ten opzichte van 2006 en daarna nauwelijks verbeterd. Hetzelfde geldt voor het aantal mensen zonder ervaren fysieke belemmeringen, hoewel dit aantal in 2012 weer iets toenam. Het aantal mensen dat gezond beweegt nam tot 2010 toe, maar in 2012 iets af. In afzonderlijke stadsdelen zijn – met enige uitzonderingen – dezelfde patronen te herkennen. Uitzonderingen treden op in Centrum en Noord, waar de ervaren gezondheid niet verminderde of zelfs verbeterde. De teruggang in 2012 van het aantal mensen dat gezond beweegt deed zich vooral voor in Noord, Zuid en Zuidoost en minder of niet in andere stadsdelen.
- Het aantal door consultatiebureaus (tegenwoordig OKC's) geziene kinderen (indicator 11) nam in 2012 ten opzichte van 2010 toe onder de 0- en 3-jarigen en af onder de 10-jarigen. Dit beeld doet zich in de hele stad voor. Het aantal methadonbehandelingen (indicator 12) neemt af tussen 2004 en 2007, vooral het aantal op het politiebureau. Tussen 2007 en 2009 is het aantal stabiel. Er zijn geen gegevens van na 2009.
- De indicatoren 13 tot 16 geven een beeld van de vrijwillige participatie van bewoners aan maatschappelijke activiteiten. Het aantal mensen dat deelneemt aan dergelijke activiteiten is over de hele stad gezien redelijk stabiel, hoewel het aantal mensen dat zegt lid te zijn van een vereniging in 2012 iets afnam. Het aantal mensen dat zegt vrijwilligerswerk te doen of zich in te zetten voor de buurt/stad nam in 2012 juist toe. Deze patronen zijn in alle afzonderlijke stadsdelen herkenbaar, maar het aantal mensen dat bij maatschappelijke activiteiten betrokken is, is in Zuid en vooral Centrum hoger en in Zuidoost iets lager.
- De beoordeling van Amsterdammers van de wijze waarop etnische groepen met elkaar omgaan (indicator 17) verandert sinds 2007 niet sterk, hoewel er in 2010 een dip te bespeuren is. De verschillen tussen de stadsdelen zijn niet erg groot. De bewoners van Zuidoost zijn het meest positief. De ervaren sociale cohesie in de buurt (indicator 19) neemt iets toe. In Centrum ligt deze iets hoger, in Nieuw-West lager. De daling in 2012 is vooral toe te schrijven aan de daling in Centrum en Zuid.
- De indicator 18 (0-4 jarigen die thuis geen Nederlands spreken) is slechts één keer gemeten. Deze indicator maakt inmiddels onderdeel uit van de indicator *Bereik voorschoolse educatie doelgroeppeuters*, maar de prestaties op de oorspronkelijke indicator zijn daarbij niet meer inzichtelijk.
- Het aantal mensen dat zich verbonden voelt met Amsterdam of zijn stadsdeel (indicatoren 20 en 21) was bij de eerste meting in 2009 hoger dan daarna, hoewel deze in 2013 weer iets stijgt. Vooral de verbondenheid met het eigen stadsdeel daalde. Opvallend is juist de toename van die verbondenheid in stadsdeel Noord.
- De beoordeling van de eigen leefsituatie is in 2008 ten opzichte van 2004 iets toegenomen en daarna niet meer veranderd. Centrum en Zuid hebben de hoogste score, Noord en Zuidoost de laagste. In afzonderlijke stadsdelen doen zich jaarlijks kleine schommelingen voor.
- Het aantal behaalde inburgeringsexamens (indicator 23) nam tot 2010 stevig toe; in 2011 viel het iets terug. Het aantal behaalde staatsexamens nam ook in 2011 nog toe. Het beeld is in alle stadsdelen hetzelfde.

- De indicatoren 24-26 geven een beeld van de sociaaleconomische situatie van bewoners. Opvallend is dat het aantal huishoudens dat tot de minimahuishoudens wordt gerekend en het aantal minimahuishoudens dat gebruik maakt van inkomensvoorzieningen licht afneemt. Het aantal mensen dat een beroep doet op de schuldhelpverlening nam juist sterk toe: in 2011 was sprake van bijna een verdubbeling ten opzichte van 2007, hoewel in 2012 weer sprake is van een daling van bijna 1%. Deze patronen zijn in alle stadsdelen hetzelfde, maar de stadsdelen verschillen in de hoogte van de scores: hoge scores in Zuidoost en lage in Centrum en Zuid.
- De toegang tot internet thuis (indicator 27) vertoont een stijgende lijn. Alleen Nieuw-West blijft iets achter.
- Sociaal isolement (indicator 28) wordt in de loop der jaren iets minder ervaren. Wel was er sprake van een lichte stijging van ervaren isolement in 2012, vooral in de stadsdelen Oost, West en Zuid. De verschillen in ontwikkeling tussen de stadsdelen zijn – in vergelijking met andere indicatoren – vrij groot. De daling van ervaren sociaal isolement tussen 2006 en 2012 in Zuidoost is opvallend evenals de stijging ervan in West. Noord is in 2012 het stadsdeel waar sociaal isolement het meest ervaren wordt.

Wat zeggen deze cijfers over de veranderingen in resultaten van de stadsdelen? De verschillen tussen de hoogte van de scores van de stadsdelen lijken ons daarbij minder van belang. Die zijn voor een fors deel toe te schrijven aan sociaaleconomische en demografische verschillen tussen de bewoners van de afzonderlijke stadsdelen. Vooral van belang zijn de ontwikkelingspatronen en de verschillen tussen de stadsdelen in ontwikkelingspatronen van indicatoren.

De belangrijkste ontwikkelingen lijken een vermindering van de ervaren gezondheid, een daling van de verbondenheid met de stad en het stadsdeel waar men woont, een lichte verbetering van de eigen leefsituatie en een kleine vermindering van sociaal isolement. Ondanks de economische crisis nam het aantal minimahuishoudens niet toe, hoewel het beroep op de schuldhelpverlening vrij sterk groeide. De participatie aan maatschappelijke activiteiten veranderde weinig, evenals de beoordeling door Amsterdammers van de sociale samenhang. Belangrijke concrete resultaten zijn de stijging van het aantal door OKC's geziene jonge kinderen en het aantal behaalde inburgeringexamens.

Verschillen in ontwikkelingspatronen tussen stadsdelen zijn er niet zoveel. De belangrijkste lijken die van de gezondheidsindicatoren, de sociale cohesie, de verbondenheid met het eigen stadsdeel, de toegang tot internet en het ervaren sociaal isolement. We zetten die nog eens op een rijtje:

- de ervaren gezondheid nam in Centrum en Noord niet af zoals elders, maar de bewoners van Noord bewogen wel minder, evenals die van Zuid en Zuidoost;
- de ervaren sociale cohesie daalde in Centrum en Zuid;
- de verbondenheid met het eigen stadsdeel nam in Noord toe;
- Nieuw-West blijft iets achter bij de toegang tot internet;

- het ervaren sociaal isolement nam vrij sterk af in Zuidoost en juist toe in West. In 2012 nam het ervaren sociale isolement in Oost, West en Zuid toe, terwijl dat elders constant bleef of zelfs verminderde.

3.2 Openbare ruimte & groen

In tabel 3.2 zijn de scores opgenomen van de indicatoren uit de Basismeetset voor *Openbare ruimte & groen*. Op eenzelfde manier als bij de indicatoren voor het programma *Welzijn & zorg* geven we hieronder groepsgewijs commentaar.

- De eerste twee indicatoren geven een beeld van de waardering door bewoners van hun buurt. Hierbij kunnen ze natuurlijk meer factoren betrekken dan alleen de openbare ruimte. De waardering voor de buurt nam tussen 2001 en 2013 toe (+1,0). Die tendens deed zich vanaf 2007 voor in alle stadsdelen, hoewel stadsdeel Nieuw-West in 2013 een kleine terugval kent (-0,1). De waardering varieert verder tussen de stadsdelen. Het hoogst is die in Centrum; het laagst in Nieuw-West.
- In de indicatoren 3-4 komt een oordeel van bewoners tot uitdrukking over de inrichting van de openbare ruimte. De waardering voor de inrichting van de woonomgeving en groenvoorziening is tussen 2001 en 2013 met ongeveer een half punt toegenomen, ondanks een kleine inzinking in 2007. De tevredenheid bij bewoners van afzonderlijke stadsdelen neemt tussen 2007 en 2013 overwegend toe. In de stadsdelen Noord, Nieuw-West en Zuidoost trad in 2009 een lichte daling op.
- De tevredenheid over het onderhoud van de openbare ruimte (indicatoren 5-7) nam over de hele linie licht toe. Dit patroon deed zich ook in de meeste stadsdelen voor tussen 2007 en 2013. Stadsdeel Nieuw-West, Noord en Zuidoost schommelen enigszins, waardoor de scores voor onderhoud ook in enkele gevallen gelijk blijven of in het geval van Noord ook eenmaal licht dalen (-0,1).
- Het aantal speeltuinen is na 2006 niet meer geïnventariseerd. Het oordeel over de speelvoorzieningen (indicator 9) is sinds 2007 toegenomen. In alle stadsdelen is de tevredenheid over het aanbod in 2013 toegenomen ten opzichte van 2007, ondanks een lichte daling in stadsdeel Nieuw-West en Oost in 2009.
- Van de zwerfvuilmeting, die 2 keer per jaar wordt gehouden, zijn hier de april-metingen weer gegeven (indicator 10). De scores hiervan zijn nogal veranderlijk, maar toch met een tendens naar boven.¹⁸ Ook in afzonderlijke stadsdelen variëren de scores van jaar tot jaar. In de meeste stadsdelen nemen de scores over de lange termijn toe. In Noord was echter sprake van een duidelijke afname van de schoonheidsgraad (van 8,5 in 2009 naar 6,9 in 2012). In Zuid was de laatste 2 jaar van een kleine daling sprake. Centrum en Oost wisten zich na een dip te verbeteren. In 2012 was Oost het schoonste en Noord het vuilste stadsdeel.

¹⁸ De rekenkamer heeft eerder commentaar geleverd op de betekenis en de tekortkomingen van de zwerfvuilmetingen in haar rapport *'Schoonhouden van de openbare ruimte'* uit maart 2009. Zie ook het Opvolgingsonderzoek, dat is gepubliceerd in maart 2013.

Tabel 3.2 - Scores indicatoren Basismetset Openbare ruimte & groen

		Score Basismetset													
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
1	tevredenheid eigen buurt	-	6,4	-	6,5	-	-	-	7,2	-	7,3	-	7,3	-	7,4
2	tevredenheid buurtontwikkeling komende 2 jaar	-	*	-	*	-	6,4	-	6,8	-	7,0	-	7,0	-	7,1
3	tevredenheid groenvoorziening	-	6,4	-	6,5	-	6,7	-	6,5	-	6,6	-	6,9	-	7
4	tevredenheid inrichting woonomgeving	-	6,5	-	6,6	-	6,7	-	6,6	-	6,7	-	6,8	-	6,9
5	tevredenheid onderhoud woningen	-	6,6	-	6,8	-	6,6	-	6,6	-	6,7	-	6,7	-	6,8
6	tevredenheid onderhoud straten en stoepen	-	5,8	-	6,2	-	6,3	-	6,3	-	6,4	-	6,5	-	6,6
7	tevredenheid onderhoud groenvoorziening	-	6,2	-	6,4	-	6,6	-	6,4	-	6,6	-	6,7	-	6,8
8	aantal speeltuinen	-	-	-	-	-	-	504	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
9	oordeel aanbod speelvoorzieningen	-	-	-	-	-	-	-	6,2	-	6,2	-	6,5	-	6,7
10	schoonheidsgraad (uitkomsten van april-meting)	-	-	-	-	-	6,9	7,3	6,6**	7,7**	7,7	8,1	8,0	8,1***	***
11	oordeel schoonhouden straten en stoepen	-	-	-	-	-	6,2	-	6,2	-	6,3	-	6,3	-	6,4
12	ervaren overlast vervuiling	-	5,7	-	6	-	6,0	-	5,9	-	6,0	-	6,1	-	6,2
13	verloederingscore (% bewoners dat aangeeft dat dit vaak voorkomt in hun buurt)	-	-	-	*	34,0	32,0	31,0	32,0	28,0	27,0	24,0	24,0	23,0	23****

* Op andere wijze gemeten, dus scores niet vergelijkbaar

** De scores tussen de tabel en boekvorm wijken iets af. In de boekvorm is voor april 2007 een score van 6,7 opgenomen. Voor 2008 zijn de scores voor april en oktober omgedraaid, zodat in de boekvorm voor april 2008 een 7,8 staat en voor oktober 2008 een 7,7.

*** Vanaf het najaar van 2012 worden de schoonheidsgraden op een andere wijze gemeten. Dit is ook zo opgenomen in de Basismetset 2013, maar deze meetresultaten zijn onvergelijkbaar met eerdere metingen.

**** Score geldt tot april 2013

- Het oordeel van bewoners over het schoonhouden van de straten en stoepen (indicator 11) nam in lichte mate toe. Opvallend is het verschil in waardering van de bewoners ten opzichte van de 'objectieve' meting van zwerfvuil. Net als bij de 'objectieve' zwerfvuilmetingen ging in Noord de waardering van de bewoners voor het schoonhouden van de straat aanmerkelijk achteruit: van 6,1 in 2009 naar 5,4 in 2011, maar in 2013 herstelt het oordeel zich weer enigszins naar een 5,7. Ook in Nieuw-West is men iets minder tevreden in 2013 dan in 2007 (-0,1). Daartegenover staat een toename van de tevredenheid van de bewoners in Oost (+0,6). De bewoners in Centrum blijven echter de meeste waardering houden voor het schoonhouden van de straten.

- Het rapportcijfer voor de ervaren overlast van vervuiling verbeterde iets. Ook hierbij wijkt Noord af: daar werd in 2011 meer overlast van vervuiling ervaren, maar in 2013 treedt wederom herstel op. De score is dan weer op het niveau van 2007 (5,9). Ook de score in Nieuw-West blijft na wat schommelingen in 2013 gelijk aan 2007 (5,9). In Zuidoost zien wij in 2013 een duidelijke verbetering (+0,5). Ook in Oost zien we over de gehele linie een toename (+0,7). In de verloederingscore is vanaf 2004 een duidelijke dalende trend te zien (-11%), die voor alle stadsdelen geldt, ook in Noord. Wel lijkt er sprake van een stabilisatie in 2013 (indicatoren 12 en 13).

Uit de scores van de indicatoren voor *Openbare ruimte & groen* komt een vrij eenduidig beeld naar voren. Op alle onderdelen lijkt sprake van een verbetering van de resultaten. Dat geldt zowel voor de waardering van de buurt als geheel, voor de inrichting van de openbare ruimte alsmede het onderhoud en schoonhouden daarvan. Stadsdeel Noord vormt vaak de uitzondering: de scores indiceren – vooral na 2009 – een vermindering van kwaliteit, hoewel in 2013 weer herstel lijkt op te treden. In Nieuw-West schommelen de resultaten nogal eens, waardoor de scores ook regelmatig gelijk blijven of licht dalen in de loop der jaren. In stadsdeel Zuidoost zien we dit ook terug bij de inrichting en het onderhoud van de woonomgeving. In Oost is in de afgelopen jaren de verbetering van het schoonhouden van de straat in een sneller tempo gegaan dan elders, wat zich ook aftekent in de vermindering van de ervaren overlast.

3.3 Conclusie

Bij het programma *Openbare ruimte & groen* is sprake van een eenduidig beeld met een verbetering van de resultaten op alle indicatoren. Dit patroon zien wij over het algemeen terug bij de stadsdelen met uitzondering van stadsdeel Noord. Bij Nieuw-West en Zuidoost zijn ook schommelingen in de resultaten te bespeuren. In Oost lijkt juist sprake van een relatief snelle vooruitgang op het gebied van reiniging.

Bij het programma *Welzijn & zorg* zien we daarentegen een diffuser beeld met meer schommelingen. Op sommige onderdelen verbeterden de resultaten (bijvoorbeeld sociaal isolement en leefsituatie) of bleven zij redelijk stabiel (zoals minima-huishoudens en participatie in maatschappelijke activiteiten). Op andere punten presteerden de stadsdelen slechter, waaronder ervaren gezondheid, verbondenheid met de stad en het eigen stadsdeel en de schulphulpverlening. Hoewel de ontwikkelingspatronen tussen de stadsdelen over het algemeen overeenkomen, wijken zij meer van elkaar af dan bij *Openbare ruimte & groen*. Dit is het geval bij de gezondheidsindicatoren, de sociale cohesie, de verbondenheid met het eigen stadsdeel, de toegang tot internet en het ervaren sociaal isolement.

4 Opname indicatoren in P&C-cyclus stadsdelen

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de derde onderzoeksvraag:

‘In hoeverre maken de stadsdelen gebruik van de indicatoren uit de Basismeetset in hun eigen P&C-cyclus?’

Daarvoor zijn begrotingen en jaarrekeningen uit de afgelopen bestuursperiode bestudeerd, die ten tijde van het onderzoek beschikbaar waren: begrotingen 2011-2014 en jaarrekeningen 2011-2012. In paragraaf 4.1 is de opname van de indicatoren uit het programma *Welzijn & zorg* beschreven; in paragraaf 4.2 komt *Openbare ruimte & groen* aan bod.

Het bleek overigens niet altijd eenvoudig om te bepalen of een indicator uit de Basismeetset is opgenomen in de P&C-cyclus van de stadsdelen. Ten eerste zijn indicatoren ook regelmatig op andere plaatsen in de begroting terug te vinden dan in het desbetreffende programma. Ten tweede worden soms net iets andere benamingen gebruikt, waardoor niet altijd direct duidelijk is dat het een indicator uit de Basismeetset betreft. Een voorbeeld is dat in stadsdeel Oost het percentage eenzame mensen gelijk staat aan het percentage gemiddeld geïsoleerd (indicator *Sociaal isolement*). Ten derde maakt de Basismeetset gebruik van bestaande gegevens, zodat de stadsdelen soms de indicator al gebruikten voordat deze in de Basismeetset is opgenomen. Dit zien wij terug bij *Bereik Ouder Kind Centra*. Ook noemen stadsdelen soms de oorspronkelijke bron in plaats van de Basismeetset, bijvoorbeeld de Armoedemonitor van DWI (*Aandeel minimahuishoudens*) of de zwerfvuilmeting van DRO (*Schoonheidsgraden*). Ten vierde geven stadsdelen geregeld hun eigen draai aan indicatoren, waardoor net iets anders wordt gemeten dan in de Basismeetset. Voorbeelden zijn de indicatoren *Aantal gezinnen dat geen gebruik maakt van consultatiebureau* (Zuid), *Aantal bezoekers in buurthuizen* (Zuidoost), *Hectare speeltuinen* (West) en *Aantal buurten dat niet voldoet aan schoonheidsgraden zwerfvuil* (Oost). Omdat bij dergelijke indicatoren niet meer is voldaan aan het criterium van vergelijkbaarheid tussen de stadsdelen, tellen wij dergelijke indicatoren niet mee als ‘opgenomen’.

4.1 Welzijn & zorg

In deze paragraaf is beschreven in hoeverre de stadsdelen gebruik maken van de Basismeetset door de indicatoren uit het programma *Welzijn & zorg* op te nemen in de eigen P&C-cyclus. In paragraaf 4.1.1 wordt de opname van alle indicatoren uit het programma per stadsdeel inzichtelijk gemaakt; in paragraaf 4.1.2 wordt nader ingegaan op de opname van de specifieke indicatoren.

4.1.1. Gemiddelde opname per stadsdeel

In de onderstaande tabel is terug te vinden in hoeverre de indicatoren uit programma *Welzijn & zorg* van de Basismeetset zijn terug te vinden in de begrotingen en jaarrekening van de zeven stadsdelen in de afgelopen bestuursperiode. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het percentage indicatoren dat is opgenomen in het desbetreffende programma en het percentage indicatoren dat terugkomt elders in de begroting.

Tabel 4.1 - Opname indicatoren Basismeetset uit programma *Welzijn & zorg* in programmabegrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen

	Begroting				Jaarrekening		Totaalpercentage	Totaal% incl. opname elders in de begroting
	2011	2012	2013	2014	2011	2012		
Centrum	18	25	29	29	18	25	24	31
Nieuw-West	14	21	36	36	14	21	24	30
Noord	4	4	4	4	4	4	4	4
Oost	29	32	25	25	29	32	29	37
West	29	32	32	32	32	32	32	38
Zuid	11	21	21	21	11	21	18	31
Zuidoost	18	18	11	18	14	18	16	23
Totaal%	18	22	23	24	17	22	21	28
Totaal % incl. opname elders in de begroting	23	28	31	32	24	28	28	

De stadsdelen nemen gemiddeld 21% van de indicatoren uit het programma *Welzijn & zorg* van de Basismeetset op in het desbetreffende programma van hun eigen begroting en jaarrekening. De indicatoren komen echter ook regelmatig terug bij andere programma's. Wanneer de opname elders in de begroting wordt meegerekend, is 28% van de indicatoren opgenomen in de P&C-cyclus van de stadsdelen. De reden waarom indicatoren ook in andere programma's terugkomen, is dat beleidsterreinen overlappen. Het betreft:

- Programma *Werk, inkomen & economie*:
 - o Gebruik inkomensvoorzieningen minima
 - o Aandeel huishoudens dat gebruik maakt van de schuldhulpverlening.
- Programma *Sport & recreatie*:
 - o Bewoners die voldoen aan Nederlandse Norm Gezond Bewegen
 - o Sociale cohesie
- Programma *Cultuur & monumenten*:
 - o Sociale cohesie

- Programma *Stedelijke ontwikkeling*:
 - o Buurthuizen
 - o Leefsituatie-index
- Programma *Bestuur en ondersteuning*:
 - o Inzet voor buurt of stad
 - o Verbondenheid met stadsdeel waar men woont

Met twee indicatoren is iets bijzonders aan de hand. De indicatoren *Zuigelingen en kleuters onder zorg consultatiebureau* en *0-4 jarigen waar thuis geen Nederlands wordt gesproken* zijn nog steeds opgenomen in het programma *Welzijn & Zorg* in de Basismeetset. Zij zelf worden echter niet meer gemeten, maar maken respectievelijk onderdeel uit van de nieuwe indicatoren *Bereik Ouder Kind Centra* en *Bereik Voorschoolse Educatie doelgroeppeuters*, die sinds 2012 zijn opgenomen in het programma *Onderwijs & jeugd* in de Basismeetset. De opname van deze nieuwe indicatoren hebben wij ook meegeteld als elders opgenomen, omdat de stadsdelen deze indicatoren conform de Basismeetset ingedeeld hebben bij het programma *Onderwijs & jeugd*.

Bij het programma *Welzijn & zorg* zien wij verder grote verschillen tussen de verschillende stadsdelen in de mate waarin zij gebruik maken van de Basismeetset. Zo neemt stadsdeel Noord slechts 1 van de 28 indicatoren op, namelijk *Participatie vrijwilligerwerk*. Stadsdeel West maakt het meest gebruik van de indicatoren uit de Basismeetset (38%). In de afgelopen bestuursperiode is een stijgende trend te zien in de opname van indicatoren bij de stadsdelen. Uitzonderingen daarop zijn stadsdeel Noord, waar het gebruik stabiel blijft. In stadsdeel Oost en Zuidoost zijn in 2013 ook minder indicatoren opgenomen, maar daarbij zijn ook indicatoren geschrapt, waardoor geen meetgegevens meer beschikbaar waren, zoals *Buurthuizen* en *Servicepunten maatschappelijke dienstverlening*. In Zuidoost zijn in 2014 weer evenveel indicatoren gebruikt als in 2011 en 2012.

Tevens zien we dat in 2011 de opname van de indicatoren in de begroting en jaarrekening niet altijd overeenkomt, terwijl in de jaarrekening verantwoording afgelegd moet worden over de indicatoren die in de begroting zijn opgenomen. Dit is het geval in stadsdeel West en Zuidoost. De respectievelijke redenen zijn dat de indicator net anders wordt ingevuld dan in de Basismeetset of de indicator in een ander programma is opgenomen.

4.1.2. Gemiddelde opname per indicator

In onderstaande tabel is per indicator terug te vinden in hoeverre de stadsdelen deze gebruiken in de eigen P&C-cyclus. Dit geeft inzicht in het belang dat de stadsdelen aan de verschillende indicatoren hechten. In deze tabel geven wij ten eerste het gemiddelde gebruik van de indicator door de zeven stadsdelen weer, zowel in het desbetreffende programma als elders in de begroting. Om een beter inzicht te verkrijgen, is tevens het aantal stadsdelen dat de indicator ten minste eenmaal heeft opgenomen in de P&C-cyclus weergegeven evenals het aantal stadsdelen dat de indicator de gehele bestuursperiode heeft gevolgd. Daarbij is uitgegaan van het gebruik van de indicatoren in de gehele begroting.

Tabel 4.2 - Het gebruik per indicator voor het programma Welzijn & zorg in begrotingen 2011-2014 en jaarrekeningen 2011 en 2012

No.	Indicatoren	Totaal%	Totaal% incl. opname elders in de begroting	Aantal stadsdelen, dat indicatoren minste eenmaal heeft opgenomen in de afgelopen bestuursperiode	Aantal stadsdelen, dat indicator in de afgelopen bestuursperiode continu heeft opgenomen
6.1	Verzorgingshuizen	0%	0%	0	0
6.2	Huisartsen	10%	10%	1	0
6.3	Tandartsen	0%	0%	0	0
6.4	Fysiotherapeuten	0%	0%	0	0
6.5	Apotheken	0%	0%	0	0
6.6	Buurthuizen	7%	10%	1	0
6.7	Servicepunten madi	19%	19%	2	0
6.8	Ervaren gezondheid	36%	36%	4	1
6.9	Ervaren fysieke belemmeringen	14%	14%	1	1
6.10	Bewoners die voldoen aan Nederlandse Norm Gezond Bewegen	2%	62%	5	4
6.11	Zuigelingen en kleuters onder zorg consultatiebureau/ Bereik OKC	0%	40%	4	1
6.12	Methadonbehandelingen	0%	0%	0	0
6.13	Deelname aan verenigingsactiviteit	12%	12%	2	0
6.14	Inzet voor de buurt of stad	52%	62%	6	3
6.15	Participatie vrijwilligerswerk	79%	79%	7	5
6.16	Lidmaatschap vereniging	0%	0%	0	0
6.17	Beoordeling omgang etnische groepen	10%	10%	1	0
6.18	% 0-4 jaar thuis geen Nederlands/Bereik Voorschoolse Educatie doelgroeppeuters	0%	24%	5	0
6.19	Sociale cohesie	81%	86%	6	6
6.20	Verbondenheid stadsdeel	0%	29%	2	2
6.21	Verbondenheid Amsterdam	0%	0%	0	0
6.22	Leefsituatie-index	67%	71%	6	4

No.	Indicatoren	Totaal%	Totaal% incl. opname elders in de begroting	Aantal stadsdelen, dat indicatoren minste eenmaal heeft opgenomen in de afgelopen bestuursperiode	Aantal stadsdelen, dat indicator in de afgelopen bestuursperiode continu heeft opgenomen
6.23	Behaalde inburgering-examens	14%	14%	2	0
6.24	Aandeel minima-huishoudens	48%	48%	4	2
6.25	Gebruik inkomensvoorzieningen minima	33%	48%	4	3
6.26	Aandeel huishoudens schuldhulpverlening	45%	50%	4	2
6.27	Toegang internet thuis	0%	0%	0	0
6.28	Sociaal isolement	52%	52%	5	2

Aan de indicatoren uit de Basismeetset die meten in hoeverre mensen zich verbonden voelen met en inzetten voor elkaar hechten de stadsdelen de meeste waarde. De indicatoren 6.19. *Sociale cohesie* (86%) en 6.15. *Participatie vrijwilligerswerk* (79%) worden door een overgrote meerderheid van de stadsdelen (continu) gemonitord. Ook de *Leefsituatie-index* (6.22), die een overkoepelend beeld geeft van de kwaliteit van leven, wordt door de meeste stadsdelen in de P&C-cyclus (continu) gevolgd.

De indicatoren 6.28. *Sociaal isolement* (52%) en 6.14. *Inzet voor de buurt of stad* (62%) worden door de meeste stadsdelen gevolgd, maar in mindere mate continu. Dit geldt ook voor de indicatoren die betrekking hebben op de inkomenssituatie (6.24-6.26), die gemiddeld voor circa de helft zijn opgenomen.

De gezondheid van de bewoners voor door het stadsdeel tevens regelmatig gevolgd. *Ervaren gezondheid* (6.8) is door de stadsdelen de afgelopen bestuursperiode voor ongeveer eenderde van de tijd opgenomen en door een meerderheid van de stadsdelen. Het merendeel van de stadsdelen monitort bovendien (continu) het bewegingsgedrag (6.10), maar dit gebeurt vaak in het programma *Sport & recreatie*.

De indicatoren 6.11. *Zuigelingen en kleuters onder zorg van consultatiebureau* en 6.18. *0-4-jaren bij wie thuis geen Nederlands wordt gesproken* zijn inmiddels opgenomen in de nieuwe indicatoren *Bereik Ouder Kind Centra* en *Bereik doelgroeppeuters voorschoolse educatie*, die sinds 2012 in het programma *Onderwijs & jeugd* zijn opgenomen. Een meerderheid van de stadsdelen maakt gebruik van deze nieuwe indicatoren, maar omdat zij pas sinds 2012 opgenomen zijn in de Basismeetset, hebben de stadsdelen deze logischerwijs nog niet de gehele bestuursperiode kunnen opnemen.

Aan een achttal indicatoren wordt door 1 of 2 stadsdelen waarde gehecht. Daarvan wordt 6.9. *Ervaren fysieke belemmeringen* door stadsdeel Zuidoost continu gemeten; stadsdeel Zuid en Zuidoost monitoren 6.20. *Verbondenheid met het stadsdeel waar men woont* continu in het programma *Bestuur en ondersteuning*.

Een kwart van de indicatoren uit het programma *Welzijn & zorg* van de Basismeetset wordt door geen enkel stadsdeel in de eigen P&C-cyclus opgenomen. Het merendeel van deze indicatoren lijkt ook in mindere mate relevant voor de stadsdelen, omdat het geen taak van het stadsdeel betreft of omdat zij hier weinig invloed op kunnen uitoefenen. Intramurale zorg (*Verzorgingstehuizen*) en verslavingszorg (*Methadonbehandelingen*) behoren tot de verantwoordelijkheid van de centrale stad. Voor deze indicatoren zijn in recente jaren ook geen meetgegevens meer beschikbaar. Hoewel de basisgezondheidszorg een product is in de P&C-cyclus van de stadsdelen, is het de vraag in hoeverre zij invloed kunnen uitoefenen op het aantal zorgvoorzieningen, zoals het aantal huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten en apothekers. Dit geldt ook voor toegang tot internet. Tenslotte zijn stadsdelen alleen geïnteresseerd in de verbondenheid met hun eigen bestuursgebied en niet met de stad als geheel.

4.2 Openbare ruimte & groen

In deze paragraaf is beschreven in hoeverre de stadsdelen gebruik maken van de Basismeetset door de indicatoren uit het programma *Openbare ruimte & groen* op te nemen in de eigen P&C-cyclus. In paragraaf 4.2.1. wordt de opname van alle indicatoren uit het programma per stadsdeel inzichtelijk gemaakt; in paragraaf 4.2.2. wordt nader ingegaan op de opname van de specifieke indicatoren.

4.2.1. Gemiddelde opname per stadsdeel

In de onderstaande tabel is terug te vinden in hoeverre de indicatoren uit het programma *Openbare ruimte & groen* van de Basismeetset zijn terug te vinden in de begrotingen en jaarrekening van de zeven stadsdelen in de afgelopen bestuursperiode. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het percentage indicatoren dat is opgenomen in programma *Openbare ruimte & groen* en het percentage indicatoren dat terugkomt elders in de begroting.

Tabel 4.3 - % Opname indicatoren Basismeetset uit programma Openbare ruimte & groen in programmabegrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen

	Begroting				Jaarrekening		Totaal%	Totaal% incl. opname elders in de begroting
	2011	2012	2013	2014	2011	2012		
Centrum	38	38	54	54	31	38	42	47
Nieuw-West	46	62	85	85	46	62	64	64
Noord	23	46	46	46	38	46	41	44
Oost	31	38	46	46	23	38	37	47
West	69	69	69	69	69	69	69	78
Zuid	38	54	54	54	38	54	49	56
Zuidoost	62	69	54	23	62	69	56	71
Totaal%	44	54	58	54	44	54	51	58
Totaal % incl. opname elders in de begroting	48	59	68	64	49	61	58	

Uit de tabel blijkt dat de indicatoren uit het programma *Openbare ruimte & groen* van de Basismeetset gemiddeld voor circa de helft (51%) zijn opgenomen in de begrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen bij het desbetreffende programma. De indicatoren komen echter ook terug bij andere programma's, zoals het *Oordeel speelvoorzieningen* bij *Onderwijs & jeugd* of *Sport & recreatie*. Ook bij het programma *Stedelijke ontwikkeling* zijn regelmatig indicatoren uit het programma *Openbare ruimte & groen* van de Basismeetset terug te vinden, zoals *Tevredenheid over de eigen buurt/buurtontwikkeling*, *de groenvoorziening* en *het onderhoud woningen*. Eenmaal is een indicator zelfs terug te vinden bij de kerngegevens. Wanneer ook het opnemen van de indicatoren elders in de begroting en jaarrekening wordt meegenomen, zouden de indicatoren voor gemiddeld 58% zijn opgenomen.

De intensiteit van het gebruik van de indicatoren uit de Basismeetset verschilt per stadsdeel. Zo heeft stadsdeel Oost gemiddeld 37% van de indicatoren opgenomen tegenover stadsdeel West 69%. Wanneer ook de opname van indicatoren elders in de begroting is meegenomen, geldt een bandbreedte van 44% (Noord) tot 78% (West). In de afgelopen bestuursperiode is verder bij alle stadsdelen een stijgende trend te zien in de opname van de indicatoren in de P&C-cyclus. De uitzonderingen zijn stadsdeel West, waar de opname continu blijft en stadsdeel Zuidoost, waar vooral in 2014 een flink aantal indicatoren uit de programmabegroting is geschrapt.

Tevens zien we dat de opname van de indicatoren in de begroting en jaarrekening niet altijd overeenkomt, terwijl in de jaarrekening verantwoording afgelegd moet worden over de indicatoren die in de begroting zijn opgenomen. In Centrum en Oost werd in 2011 slechts over 1 indicator geen verantwoording afgelegd in de jaarrekening, maar in stadsdeel Noord komen in de jaarrekening meerdere indicatoren terug die niet voorkomen in de begroting.

4.2.2. Gemiddelde opname per indicator

In onderstaande tabel is per indicator terug te vinden in hoeverre de stadsdelen deze gebruiken in de eigen P&C-cyclus. Dit geeft inzicht in het belang dat de stadsdelen aan de verschillende indicatoren hechten. In deze tabel geven wij ten eerste het gemiddelde gebruik van de indicator door de zeven stadsdelen weer, zowel in het desbetreffende programma als elders in de begroting. Om een beter inzicht te verkrijgen, is tevens het aantal stadsdelen dat de indicator ten minste eenmaal heeft opgenomen in de P&C-cyclus weergegeven evenals het aantal stadsdelen dat de indicator de gehele bestuursperiode heeft gevolgd. Daarbij is uitgegaan van het gebruik van de indicatoren in de gehele begroting.

Tabel 4.4 - Het gebruik per indicator voor het programma Openbare ruimte & groen in begrotingen 2011-2014 en jaarrekeningen 2011 en 2012

No.	Indicator	Totaal%	Totaal% incl. opname elders in de begroting	Aantal stadsdelen, dat indicator ten minste eenmaal heeft opgenomen in de afgelopen bestuursperiode	Aantal stadsdelen, dat indicator in de afgelopen bestuursperiode continu heeft opgenomen
9.1	tevredenheid eigen buurt	52	62	6	3
9.2	tevredenheid buurtontwikkeling	33	57	6	2
9.3	tevredenheid groenvoorziening	50	62	5	3
9.4	tevredenheid inrichting woonomgeving	55	55	6	2
9.5	tevredenheid onderhoud woningen	0	24	2	1
9.6	tevredenheid onderhoud straten en stoepen	88	88	7	6
9.7	tevredenheid onderhoud groenvoorziening	95	95	7	6
9.8	Speeltuinen	14	14	1	1
9.9	oordeel speelvoorzieningen	33	52	6	2
9.10	schoonheidsgraad	69	69	6	3
9.11	oordeel schoonhouden straten en stoepen	86	86	7	3
9.12	ervaren overlast vervuiling	40	40	4	1
9.13	verloederingscore	50	52	6	1

Uit de tabel blijkt dat onderhoud door de stadsdelen het meest wordt gemonitord. De bijbehorende indicatoren over de tevredenheid met het onderhoud van straten en stoepen en groen (indicatoren 9.6-9.7) zijn door de stadsdelen gemiddeld 88% en 95% van de tijd opgenomen. Tevens worden zij door zes stadsdelen continu gemonitord in de P&C-cyclus. Ook de indicatoren voor reiniging (9.11. *Schoonhouden straten en stoepen*: 86% en 9.10. *Schoonheidsgraden*: 69%) worden door veel stadsdelen gevolgd, maar dit gebeurt in minderheid continu. De indicatoren 9.12. en 9.13. *Ervaren overlast van vervuiling* en *Verloederingsscore* overlappen deels met de eerder genoemde indicatoren met betrekking tot de reinigingstaak. Wellicht worden deze indicatoren daardoor minder (continu) opgenomen dan de andere reinigingsindicatoren.

De stadsdelen namen gemiddeld ook het merendeel van deze bestuursperiode indicatoren op voor de inrichting van de openbare ruimte (>50%). De meerderheid van de stadsdelen volgden de indicatoren voor de tevredenheid over de inrichting van de woonomgeving (9.4), groen (9.3) en aanbod speelvoorzieningen (9.9), hoewel het oordeel over de groenvoorziening ook bij het programma *Stedelijke ontwikkeling* en het oordeel over speelvoorzieningen bij de programma's *Onderwijs & jeugd* of *Sport & recreatie* werd geplaatst. Een minderheid van de stadsdelen meet deze indicatoren continu. Hetzelfde geldt voor de indicatoren met betrekking tot de indicatoren 9.1 en 9.2. *Tevredenheid over de eigen buurt/buurtontwikkeling*. Deze overkoepelende indicatoren worden door meer factoren bepaald dan alleen een aantrekkelijke openbare ruimte en zijn zodoende ook vaak bij andere programma's, zoals *Stedelijke ontwikkeling*, terug te vinden.

De indicatoren met betrekking tot het *Aantal speeltuinen* (9.8) en de *Tevredenheid over het onderhoud woningen* (9.5) worden door de stadsdelen het minst gebruikt. Stadsdeel Noord volgt als enige de indicator met betrekking tot het aantal speeltuinen (continu) in de eigen P&C-cyclus. Dat Noord deze indicator in de afgelopen bestuursperiode nog heeft opgenomen, is eigenlijk opmerkelijk, aangezien de laatste meting in 2006 heeft plaatsgevonden. De indicator *Tevredenheid over het onderhoud woningen* is door stadsdeel West en Zuid in het programma *Stedelijke ontwikkeling* opgenomen. Het is echter de vraag in hoeverre onderhoud van woningen een taak van de stadsdelen is.

4.3 Conclusie

De stadsdelen hebben 21% van de indicatoren uit het programma *Welzijn & zorg* gebruikt in de P&C-cyclus; voor *Openbare ruimte & groen* is dit 51%. De indicatoren komen ook vaak terug in andere programma's in de P&C-cyclus van de stadsdelen, waarmee de opname voor beide programma's 7% hoger uitkomt. In de afgelopen bestuursperiode is over het algemeen een stijgende trend te zien in het gebruik van de indicatoren. Opvallend is dat regelmatig het aantal indicatoren in de begroting en jaarrekening niet met elkaar overeenkomen.

De intensiteit van het gebruik van de indicatoren verschilt per stadsdeel. Stadsdeel West neemt uit beide programma's de meeste indicatoren op, respectievelijk 38% en 78%. Stadsdeel Noord gebruikt de indicatoren uit de Basismeetset daarentegen het

minst met 4% en 44%. Opvallend is ook dat stadsdeel Oost relatief veel indicatoren opneemt uit het programma *Welzijn & zorg*, maar relatief weinig uit *Openbare ruimte & groen*. Bij stadsdeel Zuidoost is dit precies andersom.

Bij *Welzijn & zorg* wordt het meeste waarde gehecht aan de indicatoren *Sociale cohesie*, *Participatie vrijwilligerswerk* en de *Leefsituatie-index*. Ook de indicatoren omtrent sociaal isolement, inzet voor de buurt of stad, de inkomenssituatie en ervaren gezondheid worden door een meerderheid van de stadsdelen opgenomen in de P&C-cyclus, maar dit is niet de gehele bestuursperiode continu gebeurd. De indicatoren *Bewoners die voldoen aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen*, *Bereik Ouder Kind Centra* en *Bereik Voorschoolse educatie doelgroeppeuters* worden ook door de meeste stadsdelen gemonitord, maar dit geschiedt wel in de programma's *Sport & recreatie* en *Onderwijs & jeugd*. Aan acht indicatoren wordt nog door 1 of 2 stadsdelen waarde gehecht, maar een kwart van de indicatoren wordt door geen enkel stadsdeel voldoende relevant geacht. Deze indicatoren passen meestal ook niet bij de stadsdelen of zij hebben er weinig invloed op.

Bij *Openbare ruimte & groen* achten de stadsdelen vooral de indicatoren op het gebied van onderhoud relevant. De indicatoren omtrent reiniging, de inrichting van de openbare ruimte en tevredenheid over (de ontwikkeling van) de buurt worden ook door een meerderheid van de stadsdelen opgenomen, maar zij zijn niet continu gemonitord in de afgelopen bestuursperiode. De indicatoren over de tevredenheid van (de ontwikkeling van) de buurt en het aanbod van groen en speelvoorzieningen wordt ook regelmatig in andere programma's gemeten, zoals *Stedelijke ontwikkeling*, *Onderwijs & jeugd* en *Sport & recreatie*. Het *Aantal speeltuinen* en *Tevredenheid over onderhoud woningen* wordt door een minderheid van de stadsdelen opgenomen; de laatste alleen bij het programma *Stedelijke ontwikkeling*. Dit volgt ook logisch uit het feit dat voor het aantal speeltuinen sinds 2006 geen nieuwe meetgegevens meer beschikbaar zijn en de rol van het stadsdeel bij onderhoud van woningen beperkt is. Bij het programma *Openbare ruimte & groen* bestaan geen indicatoren die niet zijn opgenomen in de P&C-cyclus van de stadsdelen.

5 Volledigheid indicatoren Basismeetset

In dit hoofdstuk beoordelen wij in hoeverre de Basismeetset de stadsdeelraden heeft gefaciliteerd in hun kaderstellende en controlerende rol. Het doel van de Basismeetset is immers dat de stadsdeelraden gebruik kunnen maken van de gezamenlijke set van effect- en resultaatindicatoren bij het formuleren van relevante indicatoren voor de programmabegroting en vervolgens aan de hand van de bijbehorende meetgegevens de feitelijke realisatie kunnen volgen. Deze gezamenlijke set van indicatoren is echter alleen van betekenis wanneer zij ook aansluiten bij de taken en bevoegdheden van de stadsdelen. Anders sturen zij immers niet of op andere zaken dan waarvoor zij daadwerkelijk verantwoordelijk zijn. In dit hoofdstuk gaan wij dan ook na of de indicatoren uit de twee geselecteerde programma's de belangrijkste taken en bevoegdheden van de stadsdelen op de desbetreffende beleidsterreinen voldoende afdekken. Om tot een goed oordeel te komen, beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende subvragen:

'In hoeverre dekken de indicatoren uit de Basismeetset de taken en bevoegdheden van de stadsdelen af?

- Welke taken en bevoegdheden hadden de stadsdelen op het gebied van de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* en wat verandert daarin in het nieuwe bestuurlijke stelsel?
- Welke indicatoren uit de Basismeetset sluiten aan op deze taken en bevoegdheden?
- Voor welke taken en bevoegdheden van de stadsdelen zijn geen indicatoren in de Basismeetset opgenomen?
- Hanteerden de stadsdelen nog andere indicatoren voor het monitoren van hun prestaties, bijvoorbeeld in hun programmabegroting en jaarrekening? Zo ja, welke?

De taken en bevoegdheden van de stadsdelen zijn gereconstrueerd uit de begrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen uit de afgelopen bestuursperiode, die ten tijde van het onderzoek beschikbaar waren (begrotingen 2011-2014 en jaarrekening 2011-2012). Ook is de zogenaamde A-lijst uit de oude Verordeningen op de stadsdelen benut. Het gaat hierbij dus om de taken en bevoegdheden van de voormalige stadsdelen. Deze komen niet altijd overeen met de activiteiten in het nieuwe bestuurlijke stelsel. Wanneer dit het geval is, wordt dit door ons aangestipt.

In paragraaf 5.1. komt de volledigheid van de indicatoren van het programma *Welzijn & zorg* aan bod. In paragraaf 5.2. is dit vervolgens gedaan voor het programma *Openbare ruimte & groen*.

5.1 Welzijn & zorg

In deze paragraaf beoordelen wij in hoeverre de indicatoren uit de Basismeetset de taken en bevoegdheden van het stadsdeel op het gebied van welzijn en zorg afdekken. Het maatschappelijk effect van dit programma is vanuit de verschillende begrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen door de rekenkamer als volgt gereconstrueerd:

'Iedereen kan meedoen, zodat de kwaliteit van leven hoog is. Mensen zijn zelfredzaam ondanks eventuele beperkingen en voelen zich verantwoordelijk voor elkaar en de buurt. Er bestaat een adequaat vangnet voor mensen die het niet op eigen kracht of met behulp van het informele netwerk redden. In de buurt is sprake van sociale samenhang en leven mensen prettig met elkaar samen. Mensen participeren in de samenleving, waardoor gezondheidsproblemen, sociaal isolement en armoede worden voorkomen.'

Om dit maatschappelijke effect te bereiken, voeren de stadsdelen een groot aantal taken op dit beleidsterrein uit. Deze hebben wij gerubriceerd naar zeven overkoepelende thema's. Per thema worden in een tabel de belangrijkste activiteiten van het stadsdeel weergegeven. Vervolgens is aangegeven of en zo ja welke indicator uit de Basismeetset de effecten en/of resultaten van de desbetreffende activiteit meet.

5.1.1. Informatie en advies

De stadsdelen verleenden burgers informatie en advies, zodat zij bekend waren met en de weg wisten naar het zorg- en welzijnsaanbod. Een belangrijk doel in de afgelopen bestuursperiode was de vorming van een Breed Sociaal Loket, zodat informatie en advies, de intake en toeleiding naar hulp voortaan integraal kon plaatsvinden. Met de sociale kaart zorgden de stadsdelen bovendien voor een overzicht van alle organisaties en activiteiten op het gebied van welzijn en zorg.

Het Breed Sociaal Loket valt vanaf 2015 onder het Stadsloket, zodat de verantwoordelijkheid voor de sturing over gaat naar de RVE Dienstverlening. De stadsdelen behouden een taak in preventie, signalering en laagdrempelige voorlichting. Tevens houden zij de sociale kaart voor hun gebied up to date.¹⁹

Tabel 5.1 - Indicatoren Basismeetset voor informatie en advies.

Thema	Taken	Bijbehorende indicatoren
Informatie en advies	a) Breed Sociaal Loket b) Digitale informatievoorziening, waaronder de sociale kaart	Algemene indicatoren in programma <i>Dienstverlening</i> . Geen specifieke indicator op het gebied van welzijn en zorg.

¹⁹ DWZS, *Concept Afspraken Basisvoorzieningen Wmo en Participatie in de stadsdelen (update)*, 21 januari 2014, p. 6; Gemeente Amsterdam, *Takenlijst bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p.20.

In het programma *Dienstverlening* van de Basismeetset zijn algemene indicatoren opgenomen met betrekking tot de bekendheid, het gebruik en klanttevredenheid van de fysieke, telefonische en digitale dienstverlening van het stadsdeel. Specifieke indicatoren voor de informatie- en adviesfunctie op het gebied van welzijn en zorg ontbreken. Enerzijds is het de vraag of een specifieke indicator nog nodig is nu het Breed Sociaal Loket opgaat in het Stadsloket; anderzijds stelt informatie en advies aan kwetsbare burgers andere eisen dan dienstverlening vanuit 'klantperspectief'.²⁰ Drie van de zeven stadsdelen hebben in de afgelopen jaren dan ook eigen indicatoren opgenomen over de zorg- en welzijnloketten, bijvoorbeeld *Aantal klantcontacten/ cliënten loket* (Oost en Zuidoost) en *Bekendheid en gebruik loket onder Amsterdammers 55 jaar en ouder* (Zuid).

5.1.1. Zelfredzaamheid burgers met een beperking

De stadsdelen streven ernaar dat burgers met een fysieke en/of mentale beperking zelfstandig wonen, zich verplaatsen in de buurt en meedoen aan de samenleving. Het stadsdeel stimuleert de eigen kracht en het ontstaan van informele zorg- en welzijnsnetwerken. Kwetsbare burgers die het niet op eigen kracht of met behulp van het eigen netwerk redden, kunnen gebruik maken van een compleet en adequaat zorg- en welzijnsaanbod.

Dit beleidsveld kenmerkt zich door snelle beleidswijzingen, waardoor het niet altijd duidelijk is wie voor welke activiteit op een bepaald moment verantwoordelijk is en wat onder deze activiteit precies verstaan wordt. De taakverdeling in het nieuwe bestuurlijke stelsel is ons ook nog niet helder.²¹

²⁰ DWZS, *Concept Afspraken Basisvoorzieningen Wmo en Participatie in de stadsdelen (update)*, 21 januari 2014, p. 6.

²¹ In de bestuursperiode 2006-2010 is een Wmo-basispakket afgesproken voor ouderen en mensen met een beperking. De centrale stad was verantwoordelijk voor de individuele Wmo-diensten (hulp bij het huishouden, rolstoelen, vervoers- en woonvoorzieningen); de stadsdelen voor individuele en collectieve welzijnsdiensten met een preventief karakter gericht op participatie. De stadsdelen zorgden voor informatie en advies, kleine woningaanpassingen, cliëntondersteuning, thuisadministratie, thuismaaltijden, boodschappenservice, klussenhulp, sociale alarmering en telefooncirkels. Daarnaast was er een breed aanbod van maatschappelijke dienstverlening beschikbaar in elk stadsdeel (Gemeente Amsterdam, *WMO Beleidsplan 2012-2016*, p. 3; Stadsdeel Oost, *Uitvoeringsprogramma Versterking sociaal domein 2012-2014*, p. 49)

In de bestuursperiode 2010-2014 is een minimum aan Wmo-voorzieningen geformuleerd die in elk stadsdeel aanwezig moeten zijn en alleen nog beschikbaar zijn voor een beperkt aantal doelgroepen. Deze Wmo-basisvoorzieningen bestaan uit informatie en advies, maatschappelijke dienstverlening (inclusief cliëntondersteuning, thuisadministratie en telefooncirkels), activerende gezonde dagbesteding, versterken van vrijwillige inzet en informele netwerken en het Basispakket Mantelzorg. Daarnaast kunnen stadsdelen ervoor kiezen om een aanvullend aanbod te bieden of extra doelgroepen te bedienen (DWZS, *Afspraken WMO basisvoorzieningen stadsdelen*, 19 november 2012; DWZS, *Concept afspraken Basisvoorzieningen Wmo en Participatie in de stadsdelen (update)*, 21 januari 2014, p. 4, 36-37).

In het nieuwe bestuurlijke stelsel zijn deze basisvoorzieningen opnieuw opgedeeld tussen centrale stad en stadsdelen. Vanaf 2015 zullen informatie en advies en maatschappelijke dienstverlening, met uitzondering van de schuldhulpverlening, onder de verantwoordelijkheid van de centrale stad vallen. Het aanbieden van activering en participatie voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ouderen en mensen met een beperking blijft bij de stadsdelen. Ook voeren verder de stadsdelen de uitvoeringsregie op vrijwilligerswerk en mantelzorg. De stadsdelen hebben het opdrachtgeverschap over respijtzorg (korte overname van zorgtaken mantelzorger) en het versterken en

Tabel 5.2 - Indicatoren Basismetset voor zelfredzaamheid van mensen met een beperking

Thema	Taken	Bijbehorende indicatoren
Zelfredzaamheid van burgers met een beperking	a. Wmo-basispakket/lokaal aanbod ten behoeve van zelfstandige huishouding	Woningaanpassingen
	b. Maatschappelijke dienstverlening, o.a.: - Algemeen Maatschappelijk Werk - Sociale Raadslidenwerk - Ouderenwerk	Servicepunten maatschappelijke dienstverlening
	c. Regie op integrale zorg mensen met complexe problemen, zoals: - Maatschappelijke steunsystemen - Stadsdeeltafels - Samen Doen (stedelijke aansturing)	Geen indicator
	d. Woonservicewijken - Voldoende geschikte en aangepaste woningen - Adequaar aanbod zorg en welzijn door middel van wijkservicepunten ²² en indien nodig zorg aan huis. - Toegankelijk maken openbare ruimte	Aantal Zorgwoningen Ontwikkeling woningvoorraad: opgeleverde doelgroep woningen (wibo/miva)

bevorderen van informele zorgnetwerken. Aangezien individuele mantelzorgondersteuning onder maatschappelijke dienstverlening valt, zal deze verantwoordelijkheid overgaan naar de centrale stad (Gemeente Amsterdam, *Takenlijst Bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 19-22, 25; Gemeente Amsterdam, *Bevoegdhedenregister bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 46; *Concept afspraken Basisvoorzieningen Wmo en Participatie in de stadsdelen (update)*, 21 januari 2014, p. 6, 25-26, 29).

Hoe de overige activiteiten van de stadsdelen gericht op zelfredzaamheid voor mensen met een beperking - het voormalige aanvullende aanbod, regie op integrale zorg mensen met complexe problemen en de woon-servicewijken - onder de centrale stad en stadsdelen is verdeeld zijn, is ons niet helder. Zij staan niet als zodanig op de taken- en bevoegdhedenlijst van de stadsdelen. In de voorlopige opzet van de begroting 2015 worden klussenhulp, thuismaaltijden en wijkservicepunten als activiteiten van de stadsdelen aangemerkt; kleine woningaanpassingen en Samen Doen in de buurt horen bij de centrale stad (DMC, *Brief 2^e afstemming voorlopig ontwerp structuur Begroting 2015. Bijlage 1. Overzicht ontwerp structuur begroting 2015*, 6 mei 2014, p. 5-6).

²² Mensen met een beperking kunnen hier terecht voor informatie en advies, ontmoeting, activiteiten en maaltijden.

Het zorg- en welzijnsaanbod aan mensen met een beperking is te koppelen aan een aantal effectindicatoren uit de Basismeetset. Voor mensen met een fysieke beperking is een directe relatie te leggen met de effectindicator *Ervaren fysieke belemmeringen*. De activiteiten dragen echter ook bij aan andere gewenste maatschappelijke effecten, zoals minder sociale isolatie, een betere gezondheid en financiële zelfredzaamheid. Het zorg- en welzijnsaanbod is er immers ook op gericht om mensen met een mentale beperking regie op het eigen leven te laten voeren.

De stadsdelen voeren op dit beleidsterrein diverse activiteiten uit, waarvoor grotendeels geen specifieke indicator is opgenomen in de Basismeetset. De aanwezige indicatoren komen bovendien grotendeels uit het programma *Stedelijke ontwikkeling*, maar de stadsdelen Zuid en Oost nemen de indicator *Aantal zorgwoningen* op in het programma *Welzijn & zorg* binnen hun eigen P&C-cyclus. De betreffende indicatoren richten zich ook slechts op de 'harde' resultaten, namelijk de beschikbaarheid van woningen voor ouderen en minder valide mensen. Er zijn echter geen resultaatindicatoren die inzicht geven in hoeverre het zorg- en welzijnsaanbod ertoe bijdraagt dat mensen meer regie op hun eigen leven hebben gekregen. De indicator *Servicepunten Maatschappelijke Dienstverlening*, die bovendien sinds 2008 niet meer wordt geïnventariseerd, biedt ook geen inzicht in hoeverre mensen daadwerkelijk baat hebben gehad bij de hulpverlening.

Het ontwikkelen van een goede indicator om de effectiviteit van het zorg- en welzijnsaanbod te meten, is ook geen eenvoudige zaak. Bij de stadsdelen zijn dergelijke indicatoren ook niet teruggevonden. Soms worden zij wel genoemd, zoals de effectiviteit van de maatschappelijke steunsystemen (Zuid) en inwoners met beperkingen die zelfstandig wonen (Zuidoost), maar over deze indicatoren is geen cijfermatige verantwoording afgelegd in de jaarrekening. De indicatoren en mijlpalen van de stadsdelen richten zich vooral op het aanbod en het gebruik van de hulpverlening. Enkele voorbeelden daarvan zijn *Aantal wijken waarin de methode Samen Doen wordt ingevoerd* (Zuidoost), *Aantal woonservicewijken operationeel* (Noord), *Aantal wijkservicepunten* (Oost) en *Jaarlijkse instroom in Maatschappelijke Steunsysteem-clienten* (Zuid). Opmerkelijk is verder dat stadsdeel Oost ook als enige resultaatindicatoren heeft opgenomen voor de toegankelijkheid van de openbare ruimte.

In de stadsdelen zijn verder ook indicatoren opgenomen om de voortgang van de vernieuwde aanpak in het sociaal domein te monitoren.²³ Voorbeelden zijn het *Aanbiederscoalitie welzijn en zorg* (Noord) en *Aantal en soort problematiek waarvoor een integrale ketenaanpak is ontwikkeld* (Zuid). In stadsdeel Zuidoost wordt ook het percentage curatieve ten opzichte van het aantal preventieve voorzieningen bijgehouden.

5.1.2. Civil Society

De stadsdelen stimuleren en faciliteren actief burgerschap. In de 'civil society' zetten burgers zich in voor anderen en de buurt. Door het ontstaan van en participeren in sociale netwerken vermindert de vraag naar zorg en stijgt de sociale samenhang en leefbaarheid in de wijk.

In het nieuwe bestuurlijke stelsel zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor het wijkgerichte welzijnswerk, waarin het opbouwwerk en sociaal-cultureel werk geïntegreerd zijn. Ook hebben zij de uitvoeringsregie omtrent vrijwilligerswerk en mantelzorg. Omdat individuele mantelzorgondersteuning onderdeel is van de maatschappelijke dienstverlening, zal deze echter per 2015 onder de verantwoordelijkheid van de centrale stad vallen.²⁴

Tabel 5.3 - Indicatoren in Basismetset voor Civil Society

Thema	Taken	Bijbehorende indicatoren
Civil society	a. Stimuleren en ondersteunen bewonersparticipatie ten behoeve van buurtontwikkeling (opbouwwerk)	Inzet voor buurt of stad Verbondenheid stadsdeel Verbondenheid Amsterdam
	b. Vergroten sociale samenhang sterk en zwak (sociaal-cultureel werk) • Accommodatiebeleid	Sociale cohesie Sociaal isolement • Buurthuizen
	c. Stimuleren, ondersteunen en waarderen vrijwilligerswerk	Participatie vrijwilligerswerk
	d. Basispakket Mantelzorg - Informatie en advies - Respijtzorg - Emotionele en educatieve steun	Geen indicator

²³ Zie ook het rapport Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam. *Vernieuwing sociaal domein*, 25 september 2013.

²⁴ Gemeente Amsterdam, *Takenlijst Bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 19, 21, 25; Gemeente Amsterdam, *Bevoegdhedenregister bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 46.

De indicatoren in de Basismeetset geven een redelijk beeld van de taken van het stadsdeel ter bevordering van de civil society. De indicatoren meten in hoeverre Amsterdamse burgers zich inzetten voor en verbonden voelen met de buurt, de stad en elkaar. Omdat de gemeente ernaar streeft om problemen meer op te lossen door middel van eigen kracht en het informele netwerk²⁵, is het belangrijk om te monitoren in hoeverre burgers dit ook daadwerkelijk doen. De indicatoren in de Basismeetset tonen wel de inzet van burgers voor de buurtontwikkeling, maar zij maken nog onvoldoende duidelijk in hoeverre burgers zorg- en welzijnstaken overnemen. De indicator *Participatie vrijwilligerswerk* richt zich op vrijwilligerswerk in specifieke organisaties, die zich vaak niet richten op zorg en welzijn aan medebewoners. In stadsdeel Zuidoost is bijvoorbeeld een extra indicator opgenomen voor het percentage zorgvrijwilligers. De Basismeetset bevat tevens geen indicator voor mantelzorg, die nu juist de inzet van zorg en welzijn vanuit het eigen netwerk inzichtelijk maakt. In de begrotingen en jaarrekeningen van drie stadsdelen zijn daarvoor wel indicatoren terug te vinden, zoals het *Aantal/Regelmaat waarmee bewoners informele hulp aanbieden* (West en Zuid) en het *Aantal informele zorg- en welzijnsnetwerken* (Oost). Door de stadsdelen Noord, Oost en Zuid zijn ook indicatoren opgenomen over het gebruik en de tevredenheid van de mantelzorgondersteuning, die door het stadsdeel wordt aangeboden.

Bij vijf stadsdelen zijn ook resultaatindicatoren voor het voormalige opbouwwerk en sociaal-cultureel werk terug te vinden, die gericht zijn op het aantal bewoners-initiatieven in de buurt, het aantal (kwetsbare) bewoners dat deelneemt aan buurt-huisactiviteiten, in hoeverre zij deze activiteiten zelf organiseren en zij zich daardoor minder eenzaam zijn gaan voelen of zijn opgenomen in informele netwerken.

5.1.3. Sociale activering en emancipatie

Het stadsdeel wil bewerkstelligen dat burgers met een sociaaleconomische en taalachterstand actief meedoen aan de samenleving in de vorm van werk of een zinvolle dagbesteding. Tevens richt het stadsdeel zich op het voorkomen, verlichten en verzachten van armoede. Met het bevorderen van de zelfredzaamheid probeert het stadsdeel sociale uitsluiting te voorkomen. In de onderstaande tabel zijn de desbetreffende taken terug te vinden. De stadsdelen blijven binnen de stedelijke kaders hieraan uitvoering geven in het nieuwe bestuurlijke stelsel. Ondanks dat de maatschappelijke dienstverlening per 2015 een verantwoordelijkheid van de centrale stad wordt, blijft het opdrachtgeverschap van de schuldhulpverlening wel bij de stadsdelen.²⁶

²⁵ Zie wederom Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam. *Vernieuwing sociaal domein*, 25 september 2013.

²⁶ Gemeente Amsterdam, *Takenlijst Bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 19-22; Gemeente Amsterdam, *Bevoegdhedenregister bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 49.

Tabel 5.4 - Indicatoren in Basismeetsset voor Sociale activering en emancipatie

Thema	Taak	Bijbehorende indicatoren
Sociale activering en emancipatie specifieke doelgroepen	a. Dagbesteding voor mensen met grote afstand tot arbeidsmarkt, ter voorbereiding op werk	Sociaal isolement In programma <i>Werk, inkomen & economie</i> zijn indicatoren met betrekking tot werkloosheid terug te vinden, maar deze zijn niet specifiek gericht op de doelgroep van het stadsdeel.
	b. Armoedebestrijding	Aandeel minimahuishouden Gebruik inkomensvoorzieningen minima
	c. Reguliere schuldhulpverlening ²⁷	Aandeel huishoudens schuldhulpverlening
	d. Vrijwillige inburgeraars	Behaalde inburgeringsexamens/ NT2-staatsexamens % 0-4 thuis geen Nederlands

De indicatoren in de Basismeetsset dekken de indicatoren op het gebied van sociale activering redelijk af. Voor de taken zijn indicatoren opgenomen die het resultaat of uiteindelijke gewenste maatschappelijke effect meten. Daarbij zijn nog wel twee kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste meten de effectindicatoren die vermeld staan bij dagbesteding voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ook de gemeentelijke activiteiten voor andere doelgroepen. Uit de indicator uit het programma *Werk, inkomen & economie* omtrent werkloosheid kan bijvoorbeeld afgeleid worden in hoeverre mensen actief deelnemen aan de samenleving door middel van werk. Werk blijft altijd het uiteindelijke doel van de gemeente. Deze indicator is door stadsdeel West dan ook opgenomen bij het programma *Welzijn & zorg*. De doelgroep van de stadsdelen zijn echter mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die van DWI geen re-integratieproject krijgen aangeboden. Het stadsdeel geeft hen een zinvolle gezonde dagbesteding, ter voorbereiding op werk. Een deel van deze groep zal hier echter nooit klaar voor zijn. De indicator voor werkloosheid geeft daarom geen goed inzicht in deze specifieke doelgroep. Het toevoegen van een aparte resultaatindicator zou daarom aanbevelingswaardig zijn, bijvoorbeeld het aantal trede 1 of 2 klanten dat doorgroeit naar een re-integratieproject van DWI of is toegeleid naar vrijwilligerswerk. Stadsdeel Oost past deze indicatoren ook daadwerkelijk toe. Samen met stadsdeel Zuid en Zuid-oost wordt tevens het aantal maatschappelijke en sociale activeringsplaatsen en aantal deelnemers daaraan gemonitord.

²⁷ Zie voor de precieze taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen op het gebied van schuldhulpverlening: Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Verkenning Schuldhulpverlening*, 17 juli 2013.

Ten tweede zijn ook de indicatoren voor inburgering niet helemaal afgestemd op de doelgroep van de stadsdelen. Daarnaast zijn zij inmiddels achterhaald. De wettelijke inburgeraars vielen voorheen onder de verantwoordelijkheid van de centrale stad; de vrijwillige inburgeraars behoorden de stadsdelen toe. De stadsdelen gaven informatie en advies, leidden toe naar en begeleidden bij de stedelijke trajecten via Taalwijzer. Ook voerden zij de regie op de zogenaamde duale trajecten, waarin taal en burgerschap werden gecombineerd in trajecten zonder afsluitend examen. Door veranderd rijksbeleid zijn nieuwkomers tegenwoordig zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. De stadsdelen houden voor vrijwillige inburgeraars taalvoorzieningen in combinatie met activering in stand. De indicator in de Basismeetset zou hierop aangepast moeten worden. Drie stadsdelen hebben indicatoren opgenomen die zich specifiek richten op het aantal vrijwillige inburgeraars, duale trajecten en taaltrajecten. Tenslotte hechten de stadsdelen veel waarde aan het monitoren van de resultaten van de schuldhulpverlening. Vijf stadsdelen hebben namelijk extra resultaatindicatoren toegevoegd, zoals het aantal aanmeldingen, het aantal mensen dat na 3 jaar de schuldhulpverlening uitstroomt en informatie over wachtlijsten.

5.1.4. Zorg en Overlast

De stadsdelen voorkwamen, signaleerden en voerden de ketenregie op huiselijk geweld. Met het Meldpunt Zorg en Overlast gingen zij verder overlast tegen, die wordt veroorzaakt door derden, die daarop niet aanspreekbaar zijn. De maatschappelijke steunsystemen (zie 5.1.2) maakten hier ook onderdeel van uit.²⁸ De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang lag bij de centrale stad. Omdat steeds minder mensen werden toegelaten tot de maatschappelijke opvang en de focus kwam te liggen op (begeleid) zelfstandig wonen, moest door deze doelgroep steeds meer gebruik worden gemaakt van de preventieve en activerende stadsdeelvoorzieningen.

De nieuwe taakverdeling op het gebied van zorg en overlast is onvoldoende helder. Wanneer het Breed Sociaal Loket (inclusief Meldpunt Zorg en Overlast, casuïstiek-overleg huiselijk geweld) en maatschappelijke dienstverlening (dat zich ook richt op problematiek rondom huiselijk geweld) beiden overgaan naar de centrale stad, lijkt het logisch dat ook deze taken meeverhuizen.²⁹ Op de taken en bevoegdhedenlijst wordt preventie, signalering en nazorg van huiselijk geweld daarentegen apart genoemd. Ook staan hierop taken op het gebied van veiligheid en leefbaarheid, zoals wederom preventie, signalering en nazorg, maar ook concrete gebiedsaanpakken voor woonoverlast en burenruzies. Daarnaast worden onder andere overlast van drankverslaafden en de treiteraankpak genoemd.³⁰ In de voorlopige opzet van de begroting

²⁸ Gemeente Amsterdam, *Maatschappelijke steunsystemen (vangnet)*, op:

<http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/wzs/container/beleid-onderzoek/programma-wmo/maatschappelijke/maatschappelijke/@487181/pagina/> (28 mei 2013).

²⁹ Stadsdeel Zuid, *Doorontwikkeling naar een Breed Sociaal Loket*, 9 mei 2011, p. 2-3; DWZS, *Conceptafspraken basisvoorzieningen Wmo en Participatie in de stadsdelen (update)*, 21 januari 2014, p. 6, 32, 35-36; DWZS, *Afspraken WMO basisvoorzieningen stadsdelen*, 19 november 2012, p. 15-18.

³⁰ Gemeente Amsterdam, *Takenlijst Bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 34-38.

2015 wordt het Meldpunt Zorg en Overlast ook als activiteit van de stadsdelen aangemerkt.³¹

Tabel 5.5 - Indicatoren Basismeetsset voor Zorg en overlast

Thema	Taak	Bijbehorende indicatoren
Zorg en Overlast	a) Afhandelingen meldingen Meldpunt Zorg en Overlast (opgegaan in Breed Sociaal Loket)	Tot 2008: Aantal meldpunten zorg Bewoners die hinder/overlast ondervinden (omwonenden)
	b) Huiselijk geweld - Preventie - Signalering - Reguliere ketenregie	Aangiften huiselijk geweld Meldingen huiselijk geweld
	c) Maatschappelijke opvang - Preventie - Begeleiding ex-dak en thuislozen	In de Leefbaarheidsindex is overlast van zwervers en daklozen gemeten, maar omdat de index overlast als geheel wordt gepresenteerd, zijn specifieke resultaten voor dak- en thuislozen niet inzichtelijk.

De taken op het gebied van zorg en overlast worden deels afgedekt door de indicatoren in de Basismeetsset. Gezien de overlap met het beleidsterrein Openbare orde en veiligheid komen alle indicatoren terug in dat programma van de Basismeetsset. Met betrekking tot huiselijk geweld dekken zij de verantwoordelijkheden van de stadsdelen wel goed af, maar in de Basismeetsset zijn nog geen meetgegevens beschikbaar of deze zijn niet uit te splitsen naar stadsdeelniveau. Dit zal in de Basismeetsset 2014 wel het geval zijn. Omdat de stadsdelen deze indicatoren echter zeer belangrijk vonden, zijn zij bij uitzondering al eerder opgenomen. Opvallend is verder dat stadsdeel Zuidoost het aantal geregistreerde incidenten huiselijk geweld al in 2011 in haar begroting en jaarrekening opgenomen, terwijl deze pas in 2012 daadwerkelijk aan de Basismeetsset is toegevoegd. Samen met stadsdeel Zuid neemt zij verder ook aantal mijlpalen op met betrekking tot huiselijk geweld, zoals *Uitvoering van minimaal 3 projecten gericht op voorlichting en preventie, slachtofferschap en daders* en *Alle hulpverleners maatschappelijke dienstverlening hebben training gehad in alle vormen van huiselijk geweld*.

Voor de overige twee taken zijn geen specifieke indicatoren opgenomen, maar zij worden wel gevolgd door middel van overkoepelende indicatoren. Ervaren overlast van omwonenden wordt apart gepresenteerd bij indicator *Bewoners die hinder/overlast ondervinden*, zodat het effect alsnog inzichtelijk is. Dit geldt niet voor de overlast van dak- en thuislozen bij *Leefbaarheid-index*. Tot 2008 was overigens in het kader van het Grotestedenbeleid ook de resultaatindicator *Aantal Meldpunten Zorg* opgenomen. Deze indicator is verwijderd, omdat deze meldpunten in alle stadsdelen reeds waren

³¹ DMC, Brief 2^e afstemming voorlopig ontwerp structuur Begroting 2015. Bijlage 1. Overzicht ontwerp structuur begroting 2015, 6 mei 2014, p. 5-6.

gerealiseerd. Stadsdeel Zuid heeft vanaf 2012 een indicator opgenomen voor het aantal zorgmeldingen bij het meldpunt. In 2011 heeft dit stadsdeel tevens een indicator opgenomen ten behoeve van de Vroeg Erop-afaanpak, die het voorkomen van huisuitzettingen als doel heeft.

5.1.5. Gezondheidsbevordering

De stadsdelen wilden gezondheidsproblemen voorkomen door een gezondere leefstijl te stimuleren. Daartoe trachtten zij mensen hiervan meer bewust te maken en een gezondere leefomgeving te creëren. In het voorlopige overzicht van de begroting 2015 staan de activiteiten basisgezondheidszorg en bewegen specifieke doelgroepen nog steeds onder de stadsdelen vermeld.³² De opdrachtverlening van de jeugdgezondheidszorg is tot 2015 aan de stadsdelen gemandateerd.³³

Tabel 5.6 - Indicatoren Basismeetset voor gezondheidsbevordering

Thema	Taak	Bijbehorende indicatoren
Gezondheidsbevordering	a. Basisgezondheidszorg	Verzorgingstehuizen, huisartsen, tandartsen fysiotherapeuten en apotheken. Zuigelingen en kleuters onder zorg consultatiebureau
	b. Bewegen specifieke doelgroepen	% bewoners dat voldoet aan Nederlandse Norm Gezond Bewegen

De indicatoren in de Basismeetset geven een goed inzicht in de mate waarin de gezondheid is bevorderd, gezien hieraan een specifieke effectindicator gekoppeld is: *Ervaren Gezondheid*. De basisgezondheidszorg wordt gedekt door resultaatindicatoren over de aanwezigheid van zorgvoorzieningen in de wijk en het bereik van de jeugdgezondheidszorg. Het is wel de vraag in hoeverre het stadsdeel invloed heeft op het aantal eerstelijnszorgvoorzieningen in de wijk. Tevens bevat de Basismeetset een specifieke effectindicator voor het beweeggedrag van bewoners. In het programma *Onderwijs & jeugd* staan ook indicatoren voor het eetgedrag en de mate van overgewicht en obesitas bij jongeren. Dit zouden wellicht ook interessante indicatoren voor volwassenen zijn.

Gezien de goede dekking van indicatoren op het gebied van gezondheidsbevordering hebben de meeste stadsdelen zelf geen indicatoren meer opgenomen. Alleen stadsdeel Zuidoost voegt indicatoren omtrent het aantal projecten en bereikte mensen toe.

³² DMC, Brief 2^e afstemming voorlopig ontwerp structuur Begroting 2015. Bijlage 1. Overzicht ontwerp structuur begroting 2015, 6 mei 2014, p. 5.

³³ Gemeente Amsterdam, *Takenlijst Bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 24.

5.1.6. Diversiteit

Met het diversiteitsbeleid gaan stadsdelen discriminatie en intolerant gedrag tegen. De stadsdelen geven in het nieuwe bestuurlijke stelsel uitvoering aan het diversiteitsbeleid van de centrale stad.³⁴

Tabel 5.7 - Indicatoren Basismeetsset voor Diversiteit

Thema	Taken	Bijbehorende indicatoren
Diversiteit	a. Etnische groeperingen	Beoordeling omgang verschillende etnische groepen Spanningsindex
	b. Seksuele diversiteit	Geen indicator

Het diversiteitsbeleid omtrent verschillende etnische groepen wordt door de indicatoren in de Basismeetsset gedekt. In het programma *Welzijn & zorg* wordt de omgang tussen verschillende etnische groepen gemeten. In programma *Openbare orde & veiligheid* is tevens de *Spanningsindex* opgenomen, dat door middel van een aantal stellingen de spanning tussen verschillende bevolkingsgroepen in de buurt meet. Een indicator voor seksuele diversiteit ontbreekt. Stadsdeel Oost volgt daarvoor wel specifieke prestatie-indicatoren: het aantal bijeenkomsten met thema homoseksualiteit en aantal communicatie-uitingen en activiteiten over homoseksualiteit.

5.1.7. Conclusie

Het overkoepelende maatschappelijk effect dat door ons is gereconstrueerd uit de begroting en jaarrekeningen van de stadsdelen is redelijk belegd met effectindicatoren uit de Basismeetsset. De taken en bevoegdheden die de stadsdelen uitvoeren, hebben wij onderverdeeld naar zeven thema's. Voor deze zeven thema's zien wij effectindicatoren in de Basismeetsset terugkomen, maar deze effectindicatoren zijn niet altijd 1-op-1 te koppelen aan de onderliggende activiteiten. Daardoor 'zweven' de effectindicatoren soms. Dit zien wij vooral bij het thema zelfredzaamheid burgers met een beperking.

Het aantal resultaatindicatoren is verder beperkt. Activiteiten waaraan niet direct een effectindicator te koppelen is, worden daardoor meestal ook niet afgedekt door een resultaatindicator. Ook zien wij dat bestaande effect- en resultaatindicatoren niet altijd toegesneden zijn op de doelgroep van de stadsdelen. De stadsdeelraden kunnen zodoende onvoldoende sturen op de onderstaande taken en bevoegdheden:

- Informatie en advies aan kwetsbare burgers
- Zelfredzaamheid van mensen met een (mentale) beperking
- Informele zorg- en welzijnsnetwerken
- Dagbesteding aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, voormalige dak- en thuislozen, ouderen en mensen met een beperking
- Inburgering
- Seksuele diversiteit

³⁴ Gemeente Amsterdam, *Takenlijst Bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 26.

De stadsdeelraden nemen voor deze activiteiten eigen indicatoren en mijlpalen op, zodat zij hier toch op kunnen sturen. Zij voegen daarnaast ook regelmatig eigen resultaatindicatoren toe voor activiteiten die in principe afgedekt zijn door een indicator in de Basismeetset. Dit gebeurt bijvoorbeeld voor het opbouwwerk, het sociaal-cultureel werk en de schuldhulpverlening. Ook monitoren de stadsdelen de voortgang van de vernieuwde aanpak in het sociaal domein, zoals het ontstaan van integrale hulpverlening. De stadsdelen hebben kortom behoefte aan meer gerichte resultaatindicatoren om goed te kunnen sturen op specifieke stadsdeelactiviteiten en processen.

Het gebrek aan resultaatindicatoren kunnen wij begrijpen vanuit de snelle beleidswijzigingen op het sociale domein, zodat het lastig is om resultaatindicatoren te ontwikkelen, die op lange termijn relevant en vergelijkbaar blijven. Ook zal een omvangrijke lijst de bruikbaarheid en vergelijkbaarheid tussen de stadsdelen niet per se ten goede komen. Het lijkt er echter op dat de huidige lijst van 28 indicatoren niet helemaal toegespitst is op de behoeften van de stadsdelen. In hoofdstuk 4 zagen wij reeds dat een kwart van de indicatoren niet door de stadsdelen wordt gebruikt in de P&C-cyclus. In dit hoofdstuk zien we dat deze indicatoren vaak ook niet te koppelen zijn aan bepaalde activiteiten van het stadsdeel. Intramurale zorg (aantal verzorgings-tehuizen) en verslavingzorg (methadonbehandelingen) behoren bijvoorbeeld tot de verantwoordelijkheden van de centrale stad. Bij toegang tot internet is het de vraag in hoeverre het stadsdeel hier invloed op heeft.

Het programma *Welzijn & zorg* kenmerkt zich verder door een grote overlap met andere beleidsterreinen. Niet alleen worden de effect- en resultaatindicatoren uit het programma *Welzijn & zorg* door de stadsdelen regelmatig in andere programma's opgenomen (zie hoofdstuk 4), maar ook worden de effecten en resultaten van de zorg- en welzijnsactiviteiten van de stadsdelen regelmatig met behulp van indicatoren uit andere programma's in de Basismeetset inzichtelijk gemaakt. Deze worden door de stadsdelen soms weer in het programma *Welzijn & zorg* in de P&C-cyclus opgenomen. Het betreft hier het *Aantal meldingen huiselijk geweld* (Zuidoost), *Het aantal niet-werkenden werkzoekenden* (stadsdeel West) en *Aantal zorgwoningen* (Zuid en Oost).

De overlap van de beleidsterreinen evenals het groot aantal betrokken actoren en de snelle beleidswijzigingen, zorgen ervoor dat het niet altijd (direct) helder is welke taken en bevoegdheden het stadsdeel nu precies heeft op het gebied van welzijn en zorg. Ook de taakverdeling in het nieuwe bestuurlijke stelsel kent onduidelijkheden, bijvoorbeeld bij activiteiten op het gebied van een zelfstandige huishouding en zorg en overlast.

5.2 Openbare ruimte & groen

In deze paragraaf beoordelen wij in hoeverre de indicatoren uit de Basismeetset de taken en bevoegdheden van het stadsdeel op het gebied van openbare ruimte en groen afdekken. Het maatschappelijk effect van dit programma is vanuit de verschillende begrotingen en jaarrekeningen door de rekenkamer als volgt gereconstrueerd:

‘Een prettige leefomgeving door een aantrekkelijke openbare ruimte en groenvoorziening, die schoon, heel en veilig is en zodoende door bewoners, ondernemers en bezoekers wordt gebruikt en gewaardeerd.’

De taken en bevoegdheden die de stadsdelen daartoe uitvoeren, zijn minder omvangrijk dan op het gebied van welzijn en zorg. Zodoende zijn in onderstaande tabel direct alle belangrijke taken en bevoegdheden van de stadsdelen weergegeven. Vervolgens is per taak aangegeven of er in de Basismeetset bijbehorende indicatoren zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden van de stadsdelen blijven in het nieuwe bestuurlijke stelsel grotendeels gelijk. De stadsdelen stellen alleen zelf geen beleid meer op, maar werken binnen stedelijke kaders. Een uitzondering daarop is het dagelijks onderhoud van het Hoofdnets Auto, bushaltes en kademuurs, dat per 2015 overgaat naar de centrale stad. Dit geldt ook voor het vaststellen van de precariobelasting.³⁵ Dierenbescherming staat in de voorlopige structuur van de begroting 2015 als activiteit van de centrale stad.³⁶

Tabel 5.8 - Taken en bevoegdheden van de stadsdelen op het beleidsterrein Openbare ruimte & groen en de bijbehorende indicatoren uit de Basismeetset.

Taken en bevoegdheden stadsdelen	Bijbehorende indicatoren
1. (Her) inrichten openbare ruimte	1. Tevredenheid inrichting woonomgeving
2. Beheer en onderhoud wegen, straten en pleinen inclusief straatmeubilair en objecten in de openbare ruimte in eigen beheer ³⁷	
a. Groot onderhoud	2a-c. Tevredenheid onderhoud straten en stoepen
b. Dagelijks/klein onderhoud	2b. Verloederingscore (onderdeel vernieling telefooncellen, bus- of tramhokjes)
c. Herstel en opbreken	
3. Reiniging straten, wegen en pleinen inclusief straatmeubilair en objecten in openbare ruimte in eigen beheer	
a. Vegen	3a. Tevredenheid schoonhouden straten en stoepen Schoonheidsgraden zwerfvuil

³⁵ Gemeente Amsterdam, *Takenlijst Bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 1, 6, 13, 17-18, 30; Gemeente Amsterdam, *Bevoegdhedenregister bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 16-22, 39-40.

³⁶ DMC, *Brief 2: afstemming voorlopig ontwerp structuur Begroting 2015. Bijlage 1. Overzicht ontwerp structuur begroting 2015*, 6 mei 2014, p. 3.

³⁷ De verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van grijs is als volgt tussen centrale stad en stadsdelen verdeeld. De Hoofdnets Auto en Rails en tunnels behoren tot de centrale stad; de stadsdelen gaan over de hoofdnets voor ov/bus en fiets, het plusnet voetgangers en lokale wegen, inclusief bruggen en viaducten hierbinnen. De stadsdelen hadden echter wel weer de verantwoordelijkheid voor het dagelijks beheer van het Hoofdnets Auto en busstations. Deze zijn aan de stadsdelen gemandateerd tot 2015. Bij groot onderhoud en reconstructie- en vervangingsprojecten binnen het Hoofdnets Auto verzorgden de stadsdelen ook het omgevingsmanagement en het toezicht bij de uitvoering van de projecten (DIVV, *Nota Stedelijke Infrastructuur Amsterdam*, februari 2006, p. 6-30; Gemeente Amsterdam, *Takenlijst bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 13; Gemeente Amsterdam, *Verordening op de stadsdelen. Lijst A*, 1 april 2012).

Taken en bevoegdheden stadsdelen	Bijbehorende indicatoren
b. Gladheidbestrijding ³⁸ c. Verwijderen graffiti en wildplak	Ervaren overlast van vervuiling Verloederingscore (onderdeel rommel) 3b. Geen specifieke indicator 3c. Verloederingscore (onderdeel bekladdingen van muren en gebouwen)
4. Groen a. Inrichten b. Beheer en onderhoud c. Schoonhouden	4a. Tevredenheid groenvoorziening 4b. Tevredenheid onderhoud groenvoorziening 4c. Geen indicator
5. Speelvoorzieningen a. Inrichten b. Beheer en onderhoud c. Schoonhouden	5a. Aantal speeltuinen Oordeel aanbod speelvoorziening 5b. Geen specifieke indicator 5c. Geen specifieke indicator
6. Onderhoud kades, bruggen en vaarwegen ³⁹	6. Geen indicator
7. Dierenwelzijn a. Beschermen kwetsbare diersoorten b. Ongediertebestrijding ⁴⁰ c. Subsidiëren Kinderboerderijen d. Honden(los)loopbeleid	7a. Geen indicator 7b. Geen indicator 7c. Geen indicator 7d. Verloederingscore (onderdeel hondenpoep)
8. Precariobelasting	8. Geen indicator
9. Reclame in de openbare ruimte ⁴¹	9. Geen indicator
10. Stimuleren bewonersparticipatie op het gebied van openbare ruimte en groen.	10. Algemene indicatoren opgenomen voor bewonersparticipatie in programma's 6 en 12, maar geen specifieke indicator voor openbare ruimte en groen.

³⁸ De centrale stad voerde de gladheidbestrijding op het Hoofdnet Auto uit met uitzondering van stadsdeel Noord en Zuidoost (DIVV, *Nota Stedelijke Infrastructuur Amsterdam*, februari 2006, p. 6).

³⁹ Het beheer van de hoofdvaarwegen valt onder de verantwoordelijkheid van de centrale stad; de stadsdelen zijn verantwoordelijk voor secundaire binnenwateren en tertiaire binnenwateren in eigen bezit. Het onderhoud van kades, bruggen en vaarwegen (die niet onder het Hoofdnet Auto of hoofdvaarwegen vallen) is een product bij programma *Openbare ruimte & groen*; de producten oevers en walkanten, reiniging van het oppervlaktewater en handhaving van binnenwater vallen weer onder programma *Milieu & water* (DIVV, *Nota Stedelijke Infrastructuur Amsterdam*, februari 2006, p. 24-25, 30; Gemeente Amsterdam, *Takenlijst bestuurscommissies*, 18 maart 2014, p. 13, 17-18; Gemeente Amsterdam, *Verordening op de stadsdelen. Lijst A*, 1 april 2012).

⁴⁰ Bij het grootste gedeelte van de stadsdelen wordt dierplaagbestrijding beschreven bij programma *Openbare ruimte & groen*. Officieel is het echter een product bij programma *Milieu & water*. Ook daar is echter geen indicator opgenomen voor dierplaagbestrijding.

⁴¹ Reclamebeleid voor abri's, mupi's, lichtmasten, bovenleidingmasten, kasten VRI's en metrostations behoren tot de verantwoordelijkheden van de centrale stad (DIVV, *Nota Stedelijke Infrastructuur Amsterdam*, februari 2006, p. 41).

De indicatoren uit de Basismeetset dekken de taken en bevoegdheden op het beleids-terrein van openbare ruimte en groen redelijk af. Er ontbreken echter nog wel indicatoren voor een aantal belangrijke taken. Tevens is bij sommige opgenomen indicatoren niet altijd duidelijk of zij de bijbehorende taak volledig afdekken. De meeste stadsdelen nemen zodoende ook eigen indicatoren op in hun begroting en jaarrekening voor de taken die niet of onvoldoende door de indicatoren uit de Basismeetset worden afgedekt. Hieronder gaan wij achtereenvolgens in op de volledigheid van de indicatoren voor de taken van inrichten, onderhoud en reiniging (1-6), dierenwelzijn (7), precariobelasting en reclame (8-9) en bewonersparticipatie (10).

Inrichten, onderhoud en reiniging (1-6)

De taak voor het inrichten van de openbare ruimte is afgedekt door middel van indicator voor tevredenheid van de inrichting van de woonomgeving. Ook zijn speciale indicatoren opgenomen voor het aanbod van groen en speelvoorzieningen.

Er zijn daarnaast indicatoren in de Basismeetset opgenomen die de tevredenheid van de burgers meten voor het onderhoud en de reiniging van de straten en stoepen. Het is echter niet duidelijk of hiermee ook het onderhoud en de reiniging van straatmeubilair, speeltoestellen en objecten in de openbare ruimte worden gemeten. Stadsdeel Zuid heeft bijvoorbeeld de indicator opgenomen over de tevredenheid van de staat van onderhoud van speelvoorzieningen in de buurt. Tevens is onduidelijk of gladheidsbestrijding onder het schoonhouden van straten en stoepen kan worden gerekend. Gezien gladheidsbestrijding een incidentele taak is, is het de vraag of een indicator in de Basismeetset nodig is.

Naast het onderhoud en de reiniging van straten en stoepen (grijs) hebben de stadsdelen deze verantwoordelijkheid ook voor openbaar groen (groen) en secundaire vaarwegen, kades en bruggen (blauw). Voor groen is een tevredenheidsindicator opgenomen voor onderhoud, maar daarentegen niet voor het schoonhouden van het openbaar groen. Een indicator voor onderhoud en reiniging van blauw ontbreekt in zijn geheel. Reiniging van oppervlaktewater valt onder het programma *Milieu & water*, maar in de Basismeetset richt dit programma zich alleen op milieu.

Wat verder opvalt, is dat het programma *Openbare ruimte & groen* vooral bestaat uit subjectieve indicatoren, met uitzondering van het aantal speelplekken - die sinds 2006 niet meer wordt gemeten - en de schoonheidsgraden. Uit de begrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen blijkt dat zij wel behoefte hebben aan meer objectieve indicatoren, aangezien zij deze vaak zelf hebben opgenomen op het gebied van beheer, onderhoud en reiniging van grijs, groen en blauw. Stadsdeel Zuid en Zuidoost noemen bijvoorbeeld de beeldkwaliteitseisen. Stadsdeel Zuid meet deze onder andere aan de hand van de CROW-methodiek (grijs) en VTA-inspecties (groen). Stadsdeel Noord volgt tevens de technische kwaliteit van fiets- en voetpaden. Stadsdeel Oost kijkt naar het aantal buurten dat de norm niet haalt voor het onderhoud van verharding en groen. Dit houdt in dat bij meer dan 10% van de metingen een onvoldoende is gescoord. Daarnaast zijn de stadsdelen niet alleen geïnteresseerd in de schoonheids-

graden voor zwerfvuil, maar ook van graffiti en wildplak, groen, onkruid en speeltoestellen. Ook richtten de schoonheidsgraden zich soms op specifieke locaties, zoals rondom containers.

De behoefte van de stadsdelen aan objectieve indicatoren zien wij tevens terug bij het aanbod van groen. Een aantal stadsdelen nemen eigen objectieve indicatoren op over groen in het stadsdeel, zoals het aantal of de oppervlakte van natuur, parken, bomen en plantsoenen.

Dierenwelzijn (7)

De taken van het stadsdeel met betrekking tot dierenwelzijn zijn onvoldoende gedekt in de Basismeetset. Alleen het honden(losloop)beleid komt terug bij de verloederings-score in het onderdeel hondenpoep. Voor de overige taken met betrekking tot dierenwelzijn staan geen indicatoren in de Basismeetset. Alleen stadsdeel Noord heeft eigen indicatoren daarvoor opgenomen in de P&C-cyclus, namelijk het aantal broedende ijsvogels, aantal uitgekomen ringslangeieren in broeihopen, aantal opgevangen zwurfkatten afkomstig uit Noord en aantal geregistreerde honden.

Precariobelasting en reclame (8-9)

Voor precariobelasting en reclame in de openbare ruimte zijn geen indicatoren opgenomen in de Basismeetset, maar dit is eigenlijk ook niet nodig. De inkomsten uit precarioheffing en reclame in de openbare ruimte worden inzichtelijk gemaakt bij de algemene dekkingsmiddelen en de paragraaf lokale heffingen. In 2011 heeft stadsdeel Zuid overigens wel mijlpalen hiervoor opgenomen naar aanleiding van bezuinigingen, te weten het vaststellen van de precarioverhoging en een onderzoek naar mogelijkheden verhoging reclame-inkomsten.

Bewonersparticipatie (10)

Uit de begrotingen en jaarrekeningen van de stadsdelen blijkt dat zij, mede in het kader van de bezuinigingen, burgers meer willen betrekken bij het beleid en de uitvoering op het gebied van openbare ruimte en groen. Ondanks dat bewonersparticipatie eigenlijk een instrument is, is het wel een belangrijk streven van de stadsdelen, zodat een indicator op zijn plaats is. Elders in de Basismeetset zijn voor bewonersparticipatie wel algemene indicatoren opgenomen, zoals bij het programma *Welzijn & zorg (Inzet voor buurt of stad en Participatie vrijwilligerswerk)* en bij het programma *Bestuur en ondersteuning (Bekendheid en deelname aan informatie- en inspraakbijeenkomsten)*. Een indicator specifiek gericht op participatie bij openbare ruimte en groen ontbreekt echter momenteel in de Basismeetset. De stadsdelen hebben hieraan wel behoefte, aangezien zij een aantal eigen indicatoren hebben opgenomen in de P&C-cyclus, zoals *Aantal adoptanten van containerlocaties* (Nieuw-West), *aantal resultaten medebeheer* (Zuid) en *aantal initiatieven zelfbeheer* (Zuidoost).

Tot en met 2011 was overigens wel de indicator *Bekendheid met het buurtbeheeroverleg* in het programma *Bestuur en ondersteuning* opgenomen. Stadsdeel Zuidoost had deze indicator in 2011 en 2012 daadwerkelijk opgenomen in haar begroting en jaarrekening bij het programma *Openbare ruimte & groen*. Deze indicator is in de Basismeetsset in 2012 vervangen door de algemene indicator *Bekendheid met informatie- en inspraakbijeenkomsten*.

Conclusie

Het maatschappelijk effect dat door ons is geconstrueerd uit de begroting en jaarrekeningen van de stadsdelen wordt voldoende afgedekt door de indicatoren uit de Basismeetsset. De overkoepelende indicatoren *Tevredenheid over de eigen buurt/buurtontwikkeling* geeft inzicht in de kwaliteit van de leefomgeving, hoewel dit ook door andere factoren zal worden bepaald dan alleen een aantrekkelijke openbare ruimte.

Om het maatschappelijk effect te bereiken, voert het stadsdeel diverse taken en bevoegdheden uit. Voor deze taken zijn in de Basismeetsset grotendeels indicatoren terug te vinden. Het betreft wel voornamelijk subjectieve effectindicatoren. De enige objectieve resultaatindicator uit het programma *Openbare ruimte & groen* – die op dit moment gemeten wordt – zijn de schoonheidsgraden. De stadsdelen hebben echter wel behoefte aan objectieve resultaatindicatoren. In hun eigen P&C-cyclus nemen zij deze op voor het beheer en onderhoud van grijs, groen en blauw, reiniging (zoals plak- en klad, groen en speeltoestellen) en het aanbod van groen.

De aansluiting tussen de taken van het stadsdeel en de indicatoren uit de Basismeetsset is op twee punten nog niet optimaal. Enerzijds is de indicator omtrent onderhoud van woningen niet direct te koppelen aan een taak van het stadsdeel. Anderzijds worden een aantal taken onvoldoende afgedekt door de indicatoren uit de Basismeetsset. Soms is ook onduidelijk of de opgenomen indicator daadwerkelijk alle aspecten van de taak meet. De stadsdeelraden konden zodoende onvoldoende sturen op:

- Beheer en onderhoud en reiniging van straatmeubilair, speeltoestellen en objecten in de openbare ruimte;
- Schoonhouden openbaar groen;
- Onderhoud kades, bruggen en vaarwegen;
- Dierenwelzijn;
- Bewonersparticipatie openbare ruimte en groen

Sommige stadsdelen namen hiervoor dan ook eigen indicatoren en mijlpalen op. Dit zien wij vooral terug bij schoonhouden van groen en bewonersparticipatie.

Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde personen

Bureau O+S

Merel Groeneveld

Onderzoeker

Sanna de Ruiter

Onderzoeker

Voormalig middelenoverleg stadsdelen

Peter Vos

Voormalig programmamanager

Stadsdeel Nieuw-West

Tammo de Jonge

Financieel beleidsadviseur, lid kerngroep
Basismeetset

Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde documenten

Centrale stad

Algemeen

Gemeente Amsterdam, *Verordening op de stadsdelen. Lijst A*, 1 april 2012.

Gemeente Amsterdam, *WMO Beleidsplan 2012-2016*.

Gemeente Amsterdam, *Maatschappelijke steunsystemen (vangnet)*, op:

<http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/wzs/container/beleid-onderzoek/programma'-wmo/maatschappelijke/maatschappelijke/@487181/pagina/> (28 mei 2013).

Gemeente Amsterdam, *Takenlijst bestuurscommissies*, 18 maart 2014.

Gemeente Amsterdam, *Bevoegdhedenregister bestuurscommissies*, 18 maart 2014.

Gemeente Amsterdam, *Brief van wethouder Hilhorst aan commissie JIF betreft*

Vervolg aanpak Versterking Concerncontrol, 16 april 2014.

Bestuur en Organisatie

Bestuur en Organisatie. *Organisatieplan. Op professionele wijze helpen bij het besturen van de stad en de gemeentelijke organisatie*, 6 februari 2014.

Bureau O+S

Bureau O+S, *Offerte 2005*.

Bureau O+S, *Basismeetset, 2005-2013* (boekvorm).

Bureau O+S, *Basismeetset 2014* (tabellen), op:

<http://www.os.amsterdam.nl/feiten-en-cijfers/#>

DIVV

DIVV, *Nota Stedelijke Infrastructuur Amsterdam*, februari 2006.

DMC

DMC, *Brief 2^e afstemming voorlopig ontwerp structuur Begroting 2015*, 6 mei 2014.

DWZS

DWZS, *Afspraken WMO basisvoorzieningen stadsdelen*, 19 november 2012.

DWZS, *Concept Afspraken Basisvoorzieningen Wmo en Participatie in de stadsdelen (update)*, 21 januari 2014.

Stadsdelen

Algemeen

Stedelijk Middelenoverleg, *Voorstel voor afspraken Basisset effect en outputindicatoren*, 24 februari 2005.

Besturen zonder Ballast, *Workshops voor raadsleden*, 2011.

MDF, *Doelgerichte activiteiten planning. Een handleiding om tot een Logisch Kader te komen*.

Stadsdeel Centrum

Stadsdeel Centrum, *Programmabegroting*, 2011-2014.

Stadsdeelcentrum, *Jaarverantwoording*, 2011-2012.

Stadsdeel Nieuw-West

Stadsdeel Nieuw-West, *Begroting*, 2011-2014.

Stadsdeel Nieuw-West, *Jaarverslag en jaarrekening*, 2011-2012.

Stadsdeel Noord

Stadsdeel Noord, *Programmabegroting*, 2011-2014.

Stadsdeel Noord, *Programmajaarrekening*, 2011-2012.

Stadsdeel Oost

Stadsdeel Oost, *Programmabegroting*, 2011-2014

Stadsdeel Oost, *Programmarekening*, 2011-2012.

Stadsdeel Oost, *Uitvoeringsprogramma Versterking sociaal domein 2012-2014*.

Stadsdeel West

Stadsdeel West, *Programmabegroting*, 2011-2014.

Stadsdeel West, *Jaarverslag*, 2011-2012.

Stadsdeel Zuid

Stadsdeel Zuid, *Programmabegroting*, 2011-2014

Stadsdeel Zuid, *Jaarverslag en jaarrekening*, 2011-2012.

Stadsdeel Zuid, *Doorontwikkeling naar een Breed Sociaal Loket*, 9 mei 2011.

Stadsdeel Zuidoost

Stadsdeel Zuidoost, *Programmabegroting*, 2011-2014.

Stadsdeel Zuidoost, *Rekening*, 2011-2012.

Bijlage 3 - Geschrapte indicatoren

In deze bijlage geven wij een overzicht van de indicatoren, die in het verleden in de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* waren opgenomen, maar inmiddels daaruit zijn verdwenen. In onderstaande tabellen is weergegeven in welke jaren deze indicatoren onderdeel waren van de twee geselecteerde programma's. Indien bekend is tevens de reden van schrappen vermeld.

Tabel B3.1 - Geschrapte indicatoren uit de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen*

Programma	Indicatoren	Aanwezig in:	Reden schrappen
Welzijn & zorg	Aantal schoolonderzoeken en doorverwijzingen GGD	2005-2008	Doorverwijzingen niet meer geregistreerd
	Aantal plaatsen kinderopvang	2005-2009	Niet bekend
	Aantal meldpunten zorg	2007-2008	Doelstelling is in alle stadsdelen gerealiseerd
	Jongeren met overgewicht/obesitas	2009	Ander programma
Openbare ruimte & groen	Tevredenheid parkeergelegenheid bij bedrijfspand ondernemers	2005	Ander programma
	Tevredenheid bewoners/ondernemers over bereikbaarheid stadsdeel	2005	Gegevens worden niet meer geregistreerd
	Huishoudelijk afval naar type, gescheiden en ongescheiden	2007-2008	Gegevens worden niet meer geregistreerd
	Aantal milieuklachten naar type	2007-2008	Ander programma



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl