

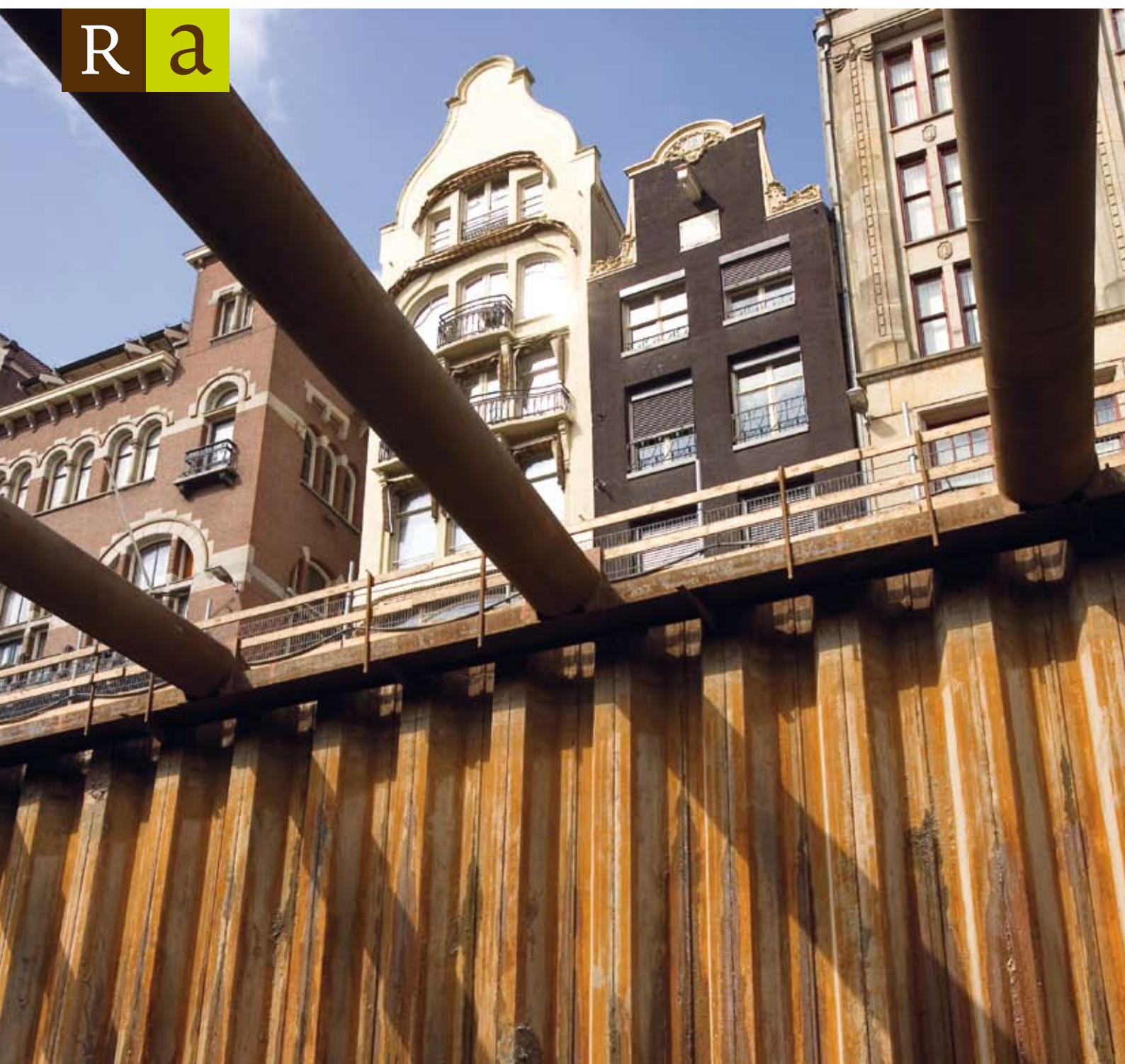
Schaderegeling Noord/Zuidlijn

Vergoedingen aan ondernemers

november 2006

Rekenkamer Amsterdam

R a



Schaderegeling Noord/Zuidlijn

Vergoedingen aan ondernemers

november 2006



Rekenkamer Amsterdam

Voorwoord

*“De ondernemers in de Ferdinand Bolstraat heten u ook tijdens de aanleg van harte welkom”
(Citaat bord op hek bouwplaats metrostation Ceintuurbaan)*

De aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft ingrijpende gevolgen voor de bewoners en ondernemers die zich langs deze toekomstige metroverbinding bevinden. In de media is de laatste jaren regelmatig aandacht geweest voor klachten van omwonenden en winkeliers als gevolg van deze overlast en hinder. De gemeente heeft een aantal regelingen bedacht om de overlast te beperken en de schade te compenseren. Zo krijgen bewoners langs de toekomstige metrostations een maandelijkse vergoeding uitgekeerd variërend van circa € 40 tot circa € 75 voor ‘verminderd woongenot’. Ook heeft de gemeente voor de direct omwonenden praktische maatregelen getroffen om leefbaarheid te verbeteren, zoals het wassen van ramen, tijdelijke huisvesting en boodschappenhulp.

Voor de ondernemers langs de Noord-Zuidlijn hanteert de gemeente een specifieke regeling om de economische schade, zoals omzetverlies, te compenseren. De rekenkamer onderzocht of de ondernemers door deze regeling op goede manier worden gecompenseerd en of de regeling op doelmatige en juiste manier wordt uitgevoerd.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van informatie binnen de gemeente Amsterdam, zoals het Schadebureau, maar ook van partijen buiten de gemeente, zoals de ondernemers die hinder ondervinden en ondernemersverenigingen. Zij is allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, door het verstrekken van informatie, het voeren van een gesprek of het leveren van commentaar, erkentelijk voor hun medewerking.

Het onderzoek werd verricht door toevoegen mw. D. Jonker RA, drs. M. Meindersma, dr. E. Oppenhuis en E.G. Visser RA (projectleider).

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

Inhoud

	Voorwoord	3
1	Samenvatting	7
2	Inleiding	13
2.1	Overlast en schade door de Noord/Zuidlijn	13
2.2	Ontevredenheid onder ondernemers	13
2.3	Onderzoek	14
2.4	Context	14
2.5	Leeswijzer	16
3	Ervaringen en oordelen van ondernemers	17
3.1	Overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn	17
3.2	Financiële schade	18
3.3	Bekendheid met de schaderegeling	22
3.4	Indiening van verzoeken	24
3.5	Feitelijke economische situatie	26
3.6	Conclusie	27
4	Doelen van het beleid	31
4.1	Doelen Schaderegeling	31
4.2	Doelen verordening	31
4.3	Doelen delegatie	32
4.4	Conclusie	33
5	Uitvoering	35
5.1	Beoordeling verzoeken	37
5.2	Advisering	40
5.3	Besluitvorming	51
6	Toezicht, informatievoorziening en accountantscontrole	57
6.1	Toezicht door Schadebureau	57
6.2	Informatievoorziening aan college en gemeenteraad	63
6.3	Accountantscontrole bij het Schadebureau	67
7	Conclusies en aanbevelingen	73
7.1	Hoofdconclusie	73
7.2	Conclusie doeltreffendheid	73
7.3	Conclusie doelmatige en rechtmatige uitvoering	77
7.4	Toezicht en informatievoorziening	78
7.5	Aanbevelingen	79
8	Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders	81

Bijlagen

- 1 Geïnterviewde personen 83**
- 2 Ondernemersenquête – respons en non-respons 85**
- 3 Procesbewaking Schadebureau 89**
- 4 Controlekader accountantscontrole 91**
- 5 Reactie college van burgemeester en wethouders en antwoord rekenkamer 95**

Eindnoten 99

1 Samenvatting

Inleiding

De gemeente heeft voor ondernemers die economisch nadeel ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn de 'Verordening Nadeelcompensatie en Planschade Noord/Zuidlijn' ingesteld. De Rekenkamer Amsterdam onderzocht deze schaderegeling tussen april en september 2006.

De rekenkamer ging na of de uitvoering van de regeling in de jaren tussen 2000 en 2006 doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is verlopen. Om de (on-)tevredenheid onder de ondernemers te peilen heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van een enquête die onder ongeveer 1200 ondernemers is verspreid.

Hoofdconclusie

Met de Schaderegeling Noord/Zuidlijn beoogde de gemeente in 1996 een *snelle, eenvoudige* en *goede* regeling te treffen voor ondernemers die economische schade ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De rekenkamer vindt dat de gemeente er in is geslaagd om een goede, zorgvuldige en consistente regeling te treffen en uit te voeren vanuit de optiek van het zuinig omgaan met publieke middelen (inclusief het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van deze middelen) en vanuit de optiek van juridische gedegenheid (rechtszekerheid).

De keerzijde van deze nadruk op zuinigheid en juridische gedegenheid is dat de regeling minder doeltreffend en doelmatig is, zowel in opzet als in uitvoering, dan onder meer door ondernemers werd verwacht. Mede doordat het bestuur gekozen heeft voor een regeling waarin de nadruk ligt op juridische zorgvuldigheid en tegelijkertijd een grote verantwoordelijk en beleidsruimte is gegeven aan de uitvoerende partijen (Schadebureau en onafhankelijke Schadecommissie) is de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid beperkt geweest. Er is sprake van relatief lange doorlooptijden bij de behandeling van verzoeken, de uitvoeringskosten van de regeling zijn hoog en niet alle ondernemers die schade ondervinden komen voor vergoeding in aanmerking.

Volgens de rekenkamer is onder ondernemers een verwachtingskloof ontstaan omdat noch het bestuur, noch de uitvoerende partijen helder hebben uitgewerkt wat onder 'snel', 'eenvoudig' en 'goed' moet worden verstaan.

Doeltreffendheid

Bereik doelgroep

Uit de respons op de enquête onder ongeveer 1200 ondernemers langs en nabij het metrotracé blijkt dat 72% van de respondenten last heeft van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Vooral de ondernemers in de detailhandel en de horeca geven aan dat ze last hebben. Van alle ondernemers denkt 25% zelfs dat ze niet kunnen voortbestaan zonder financiële compensatie. Dit laatste zou neerkomen op 300 van de 1200 ondernemers. Verder gaf slechts 36% van de ondernemers aan dat ze de regeling van de gemeente kennen. Dit en het gegeven dat er tot op heden in totaal 'maar' 175 ondernemers verzoeken indienden bij het Schadebureau, vormt volgens de rekenkamer een duidelijke aanwijzing dat de huidige regeling niet alle ondernemers met economisch nadeel bereikt. Dit blijkt tevens uit het feit dat van het totaal beschikbare budget (€ 12,6 miljoen) tot dusver 'slechts' een kwart (€ 3,2 miljoen) is uitgekeerd.

Overigens heeft de aanleg van de Noord/Zuidlijn volgens de rekenkamer tot op heden niet

geleid tot een hoger percentage faillissementen, opheffingen of bedrijfsverplaatsingen bij horecaondernemers en detailhandelbedrijven in de gebieden langs het tracé van de Noord/Zuidlijn.

Doel: snel

De rekenkamer vindt dat de schaderegeling in opzet een snelle procedure bevat, zeker in het licht van de juridische zorgvuldigheid die met de regeling is nagestreefd, waarbij actuele jurisprudentie van soortgelijke regelingen elders in de Amsterdamse regeling is verwerkt. De totale doorlooptijd van een 'normaal' verzoek tot definitief advies van de Schadecommissie is in de schaderegeling 'genormeerd' op maximaal 46 weken. Dit is relatief snel in vergelijking met vergelijkbare schaderegelingen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. Overigens zijn de relatief korte termijnen in de Amsterdamse schaderegeling naar oordeel van de voorzitter van de Schadecommissie te krap. Hij heeft dit in 1999 al te kennen gegeven, overigens zonder dat de schaderegeling daarop is aangepast.

Sinds de start van de schaderegeling in 2001 worden de genormeerde doorlooptijden voor afhandeling van verzoeken in de *praktijk* niet gehaald. De afhandeling van verzoeken die zijn ingediend in 2001 en 2002 duurde gemiddeld meer dan 2 jaar. In meer recente jaren lijkt de afhandeling sneller te verlopen tot ruim meer dan één jaar, maar het beeld is hier vertekend omdat over deze jaren nog niet alle verzoeken zijn afgerond. Zo zullen uiteindelijk ook de termijnen van de verzoeken die in de jaren 2004 en 2005 zijn ingediend ruim overschreden worden.

Het Schadebureau heeft samen met de Schadecommissie gezocht naar oplossingen om de nadelen van de lange doorlooptijd van 'gewone' verzoeken weg te nemen. Daartoe is besloten soepeler om te gaan met het criterium 'spoedeisend belang' en vaker voorschotten te verlenen. De Schadecommissie overschrijdt in de praktijk ook de normen voor de doorlooptijd van deze procedures ruimschoots. Daarnaast is de beheersing van de regeling complexer voor uitvoerders en verzoekers. Naast het voorschotadvies en -besluit moet er ook een 'gewoon' advies en een besluit komen. Uitgaande van de gelimiteerde adviescapaciteit bij de commissie leidt dit er paradoxaal genoeg toe dat deze ingreep om te versnellen, de afronding uiteindelijk vertraagt en de ondernemer langer in onzekerheid verkeert over de definitieve vaststelling van de vergoeding. Desondanks kan de rekenkamer zich vinden in het soepeler omgaan met voorschotten, omdat het ondernemers sneller ondersteuning biedt.

Overigens kan de rekenkamer zich goed voorstellen dat ondernemers de toegestane periode van één jaar voor de afhandeling van verzoeken niet snel vinden en zeker niet de snelheid in de praktijk, waarbij de afhandeling wel twee jaar kan duren. Van de geënquêteerde ondernemers die een verzoek hebben ingediend beoordeelt 80% de doorlooptijd van de behandeling dan ook negatief. De uitvoering van de regeling voldoet op dit punt dus niet aan hun verwachtingen.

Doel: eenvoudig

Naar oordeel van de rekenkamer is de schaderegeling bij de Noord/Zuidlijn in opzet vergelijkbaar met de regelingen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid, maar daarmee vanuit het perspectief van de verzoeker per definitie complex.

De rekenkamer is positief over de gedachte om het Schadebureau als één loket te laten functioneren waar ondernemers hun schades claimen en voorlichting krijgen. De enquête onder ondernemers wijst evenwel uit dat in de praktijk de ondernemers tamelijk ontevreden zijn over de administratieve lastendruk en de ondersteuning door het Schadebureau.

Naar de mening van de rekenkamer zijn een aantal beleidslijnen van de Schadecommissie

moelijk voor een verzoeker te begrijpen en kunnen deze arbitrair overkomen. In de praktijk blijkt meer dan de helft van de ondernemers ontevreden over de motivering van het besluit. De regeling voor ondernemers is ook complex, als deze wordt vergeleken met de vergoedingsregeling voor de verminderde leefbaarheid als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn voor bewoners. Deze laatste regeling is relatief eenvoudig en bewoners weten precies waar ze aan toe zijn.

Volgens de rekenkamer is er ook op het punt van 'eenvoudig' een verwachtingskloof onder ondernemers.

Doel: goed

Vanuit de optiek van het zuinig omgaan met publieke middelen en vanuit de optiek van juridische gedegenheid vindt rekenkamer dat de gemeente een goede, zorgvuldige en consistente regeling heeft getroffen en uitgevoerd. Misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen goed worden tegengegaan en alleen 'objectief' bewijsbare schade komt voor vergoeding in aanmerking. De regeling is ook zorgvuldig voor wat betreft de inbreng van de belangen en standpunten van de verzoeker: partijen worden vooraf gehoord door de Schadecommissie, zij mogen zienswijzen indienen bij het conceptadvies en kunnen bezwaar- en beroep aantekenen tegen het besluit van de gemeente.

De rekenkamer is van mening dat de Schadecommissie op een goede wijze uitvoering geeft aan de taken die in de verordening zijn opgenomen. De beleidslijnen die de Schadecommissie hanteert om tot berekening van de schade te komen, zijn in lijn met de Verordening en met landelijke jurisprudentie voor zover deze niet in de Verordening zijn opgenomen. De rekenkamer constateert, mede op basis van dossieronderzoek, dat de Schadecommissie de beleidslijnen in de praktijk consequent toepast, maar maakt daarbij wel een aantal opmerkingen:

- De beleidslijnen kunnen bij ondernemers arbitrair overkomen.
- Het strikt toepassen van de beleidslijnen 'het treffen van schadebeperkende maatregelen' pakt nadeliger uit voor de kleinere ondernemers.
- De korting voor voorzienbaarheid van 50% voor ondernemers die zich in de periode tussen 1996 en 2000 hebben gevestigd en 100% voor ondernemers die zich na 2000 hebben gevestigd is te begrijpen, maar wel rigoureuus.
- De rekenkamer vindt de criteria van de commissie bij de afweging tussen 'planschade' en 'nadeelcompensatie' onvoldoende helder.
- De rekenkamer is van oordeel dat de omvang van een bijdrage in de deskundigenkosten moet kunnen afhangen van de complexiteit van het verzoek.
- De rekenkamer vraagt zich af of verzoekers nog verplicht moeten worden gesteld om zelf een schadebegroting in te dienen, aangezien de Schadecommissie deze nauwelijks gebruikt en zelf schadeberekeningen maakt.

Doelmatige en rechtmatige uitvoering

De rekenkamer constateert dat de schaderegeling vanuit het oogpunt van doelmatigheid een relatief dure uitvoeringsregeling is. Als de totale uitvoeringskosten tot en met 2005 worden gerelateerd aan de in die periode uitgekeerde vergoedingen, kostte het meer dan één euro om één euro uit te keren.

De rekenkamer maakt bij de beoordeling van de doelmatige uitvoering en de wijze waarop de regels zijn nageleefd onderscheid in het functioneren van de uitvoerders: Schadebureau en Schadecommissie. Daarnaast beoordeelde de rekenkamer de besluitvorming door de wethouder.

Het Schadebureau functioneert als loket en vraagbaak voor ondernemers, registreert en controleert de verzoeken en gegevens die de ondernemers aanleveren en beoordeelt deze in eerste aanleg. Volgens de rekenkamer is het Schadebureau op onderdelen nog onvoldoende doelmatig en leeft het bureau de verordening niet goed na.

De Schadecommissie functioneert nog onvoldoende doelmatig en rechtmatig omdat zij de toegestane doorlooptijden structureel overschrijdt. De Schadecommissie stuurt meer op zorgvuldigheid en volledigheid van informatie en daarmee minder op doorlooptijd en kosten. De rekenkamer vindt deze zorgvuldige benadering van de commissie goed, alleen leidt dit er in de praktijk toe dat de doorlooptijden en de kosten hoger zijn dan verwacht. De Schadecommissie en het Schadebureau hebben de nadelige gevolgen van de doorlooptijd van de advisering op de verzoekers verzacht door verzoekers vlotter voorschotten te geven. Rekenkamer vindt dat de besluitvorming door de wethouder vlot en daarmee doelmatig is geweest.

De besluitvorming was echter in formele zin niet rechtmatig. De wethouder Financiën nam vanaf 2000 alle besluiten, terwijl het college en de raad dit eigenlijk hadden moeten doen. In 2006 is aanvullende besluitvorming in gang gezet om de ontbrekende bevoegdheden aan de wethouder te mandateren.

Toezicht en informatievoorziening

De invulling van de toezichtstaak die aan het Schadebureau is opgedragen is vooral een zaak van het bureau zelf. In de kaderstellende besluiten worden nauwelijks eisen gesteld aan deze taak. De rekenkamer constateert dat het bureau geen goed zicht heeft op de uitvoering en daardoor niet goed in staat is om zijn rol van procesbewaker in te vullen. De rekenkamer constateerde tekortkomingen in de registratie voor de voortgangsbewaking en in de verplichte controles op de ingediende verzoeken. Het Schadebureau en de Schadecommissie deden in het verleden te weinig aan voortgangsbewaking. Het toezicht op de kosten van de werkzaamheden van de Schadecommissie is onvoldoende. Bijsturing heeft naar de mening van de rekenkamer onvoldoende plaatsgevonden.

Volgens de rekenkamer heeft het Schadebureau het bestuur onvoldoende geïnformeerd over de uitvoering. Het Schadebureau stelde in de periode tot en met 2005 slechts 7 van de verplichte 12 kwartaalrapportages op voor de wethouder. De gemeenteraad ontving er slechts twee. De rekenkamer vindt de in de kwartaalrapportages voorgeschreven informatie ontoereikend voor het bestuur om zich een oordeel te kunnen vormen over de doelbereiking van de regeling ('snel', 'goed' en 'eenvoudig'), de naleving van de doorlooptijden van de schaderegeling en de kostenbeheersing.

De aan de gemeenteraad aangeboden jaarverslagen 2004 en 2005 bevatten meer informatie over de kostenbeheersing en de naleving van de voorgeschreven doorlooptijden in de verordening. De rekenkamer vindt verdere verbeteringen in de informatievoorziening echter wenselijk.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de conclusies komt de rekenkamer tot aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

Gemeenteraad

1. Stel op basis van de opgedane ervaringen, jurisprudentie en beleidslijnen van de Schadecommissie een nadere uitwerking vast van de uitvoeringskaders 'snel', 'eenvoudig' en 'goed'.
2. Vraag (half-)jaarlijks informatie over de uitvoering tegen de achtergrond van deze kaders.

College van burgemeester en wethouders

Doeltreffendheid

1. Vergroot onder ondernemers aan de Noord/Zuidlijn de bekendheid met de regeling en de wijze waarop deze door de onafhankelijke Schadecommissie wordt toegepast. Behulpzaam hierbij zijn:
 - a. Het op basis van de jurisprudentie publiceren van de beleidslijnen van de Schadecommissie voor bepaling van de omvang van de schadevergoeding. Concreet betreft dit de volgende beleidslijnen:
 - i. Planschade of nadeelcompensatie?
 - ii. Correcties voor branche-ontwikkelingen
 - iii. Voorzienbaarheid
 - iv. Normaal maatschappelijk risico
 - v. Schadebeperkende maatregelen
 - vi. Deskundigenkosten
 - b. Het in kaart brengen van het bereik en het zogenaamde niet-gebruik van de regeling.
 - c. Het gericht benaderen van ondernemers die mogelijk schade leiden die voor vergoeding in aanmerking komen, in het bijzonder ondernemers in de horeca en detailhandel.
2. Breng periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, de gevolgen van de aanleg van de Noord/Zuidlijn in beeld voor de economische situatie (faillissementen, bedrijfsbeëindiging, afname werkgelegenheid) van ondernemingen die aan de Noord/Zuidlijn zijn gelegen.
Besluit zonodig op basis van deze informatie tot:
 - a. Een opdracht aan de Schadecommissie om de gekozen beleidslijnen te heroverwegen.
 - b. Het hanteren van eigen beleidsregels voor besluitvorming door de wethouder.
 - c. Het aanpassen van de verordening, dan wel in het verlengde van de verordening specifieke beleidsregels vast te stellen.
 - d. Het (verder) intensiveren van bestaand flankerend beleid.
 - e. Het vaststellen van een aanvullende regeling. Bijvoorbeeld een eenvoudige generieke uitkering aan alle ondernemers die hinder ondervinden van de Noord/Zuidlijn.
3. Hanteer eigen aanvullende beleidslijnen op de adviezen van de Schadecommissie voor:
 - a. Het flexibel vergoeden van deskundigenkosten, in het bijzonder voor complexe verzoeken.
 - b. Compensatie van kleinere ondernemingen op het punt van schadebeperkende maatregelen.
4. Ga structureel over tot het verstrekken van een voorschot nadat de Schadecommissie een conceptadvies heeft opgesteld.

Doelmatigheid en rechtmatigheid

5. Zorg ervoor dat het Schadebureau de registratie van de verzoeken verbetert, de controles op de compleetheid van de binnengekomen verzoeken goed uitvoert en actief de voortgang bij de Schadecommissie bewaakt op doorlooptijden en normkosten.
6. Reken het Schadecommissie af op doorlooptijden en ontwikkel voor de beheersing van de kosten normbedragen per verzoek.

Toezicht en informatievoorziening

7. Laat het Schadebureau in de (half-)jaarsrapportage ook informatie opnemen over
 - a. het bereik van de doelgroep
 - b. de effecten op de economische situatie in het gebied
 - c. de prognoses over de uitputting van het budget
 - d. voortgang van verzoeken, te onderscheiden naar:
 - i. 'gewone' verzoeken
 - ii. verkorte procedure verzoeken
 - iii. voorschotverzoeken

2 Inleiding

2.1 Overlast en schade door de Noord/Zuidlijn

“Vanaf het begin van de Noord/Zuidlijn heeft voorop gestaan dat overlast en schade zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. . . . De schaderegeling die u hierbij wordt aangeboden, heeft tot doel de afhandeling van alle mogelijke vormen van schade te vereenvoudigen en schade zo goed mogelijk te compenseren.”

Dit citaat komt uit de eerste alinea van de schaderegeling Noord/Zuidlijn die de gemeenteraad op 27 november 1996 vaststelde. In dezelfde vergadering besloot de gemeenteraad om de Noord/Zuidlijn aan te leggen. De schaderegeling vormt de basis voor het beleid van de gemeente om schade door langdurige en extreme overlast door de bouw van de metro bij ondernemers te compenseren.

Op basis van de schaderegeling wordt het Schadebureau Noord/Zuidlijn (Schadebureau) ingesteld. De schaderegeling voorziet verder in het vaststellen van een verordening voor nadeelcompensatie. Dat is de ‘Verordening Nadeelcompensatie en Planschade Noord/Zuidlijn’ uit 2001.¹ De verordening is ingesteld met als doel om duidelijk te maken hoe om vergoeding gevraagd moet worden en welke normen gelden voor het vergoeden van schade. Zo is ook voorgeschreven dat een speciale commissie met externe leden de gemeente adviseert over de vergoedingen (de Schadecommissie).

Dit onderzoek gaat over de compensatie van ondernemers die een economische terugval kennen door de aanleg van Noord/Zuidlijn en op grond van de verordening om een schadevergoeding vragen. Naast de verordening voor nadeelcompensatie en planschade zijn er meer regelingen ingesteld om schade en overlast door de aanleg van de Noord/Zuidlijn te vergoeden. De bijdrageregeling voor casco- en funderingsherstel van panden langs het tracé en de regeling voor de vergoeding van bouwschade, zoals verzakkingen van panden, en letsel aan personen, werden niet onderzocht. Dit onderzoek gaat evenmin over de leefbaarheidsmaatregelen en -vergoedingen voor bewoners.

2.2 Ontevredenheid onder ondernemers

Bij de voorbereiding van dit onderzoek hebben ondernemersvertegenwoordigers² aangegeven dat de getroffen regeling in de ogen van de ondernemers niet goed zou voldoen. Hun belangrijkste bezwaren staan hieronder.

- Niet alle ondernemers met economische schade door de Noord/Zuidlijn kennen de compensatieregeling.
- Een deel van de ondernemers met economische schade die de regeling kent gebruikt hem niet omdat de regeling ingewikkeld is en de ondernemer daarbij zelf veel kosten moet maken.
- Ondernemers hebben moeite met de lange doorlooptijden tussen het moment van het indienen van het verzoek en het besluit van de gemeente.
- Ondernemers hebben moeite met het aanleveren van de door de Schadecommissie gevraagde informatie.
- De adviezen van de commissie zijn onderling niet consistent volgens de ondernemers. Het zou vooral onduidelijk zijn wat van ondernemers verwacht wordt aan schadebepalende maatregelen.
- Een deel van de ondernemers die een verzoek tot compensatie indienen is ontevreden over het besluit, maar maakt geen bezwaar omdat ze opzien tegen de procedure.

De bezwaren zouden breed onder de ondernemers leven. Deze signalen vormden voor de rekenkamer de aanleiding voor onderzoek. De rekenkamer onderzocht zowel de ontevredenheid onder de ondernemers als de uitvoering van de regeling.

2.3 Onderzoek

2.3.1 Doel- en probleemstelling

De aanleg van de Noord/Zuidlijn leidt tot overlast voor ondernemers. De overlast die leidt tot een verminderde bereikbaarheid en aantrekkelijkheid kan de inkomsten van ondernemers flink doen dalen. Zonder dat ze daar zelf veel aan kunnen doen. De gemeente heeft voor ondernemers met dit inkomensverlies een speciale regeling ingesteld: de ‘Verordening Nadeelcompensatie en Planschade Noord/Zuidlijn’ uit 2001. De rekenkamer onderzocht deze regeling.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Hoe doeltreffend is de regeling voor de compensatie van het inkomensverlies van ondernemers door de aanleg van de Noord/Zuidlijn en verloopt de uitvoering van de regeling doelmatig en rechtmatig?

De rekenkamer wil met de uitvoering van dit onderzoek bijdragen aan een doeltreffende, doelmatige en de rechtmatige uitvoering van de Schaderegeling van de gemeente Amsterdam.

2.3.2 Onderzoeksvragen

1. Geeft de verordening ondernemers op een goede manier compensatie voor het financiële nadeel als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn (doeltreffendheid)?
2. Vindt de uitvoering van de verordening doelmatig plaats (doelmatigheid)?
3. Wordt de verordening juist toegepast (rechtmatigheid)?

2.3.3 Normenkader

In het onderzoek zal voor de beantwoording van de onderzoeksvragen een aantal aspecten met betrekking tot de regeling worden getoetst aan de onderstaande normen:

Doeltreffendheid:	het beoogde doel wordt bereikt.
Doelmatigheid:	de inzet van capaciteit en middelen is in overeenstemming met de te leveren prestaties en effecten.
Rechtmatigheid:	er wordt voldaan aan wet- en regelgeving zoals vastgelegd in wetgeving, beleidsregels, verordeningen en raadsbesluiten, etc.
Informatievoorziening:	de informatievoorziening over de uitvoering is toegesneden op de taken van het college en de gemeenteraad.

2.4 Context

In mei 1996 neemt de gemeenteraad het principebesluit tot de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De Noord/Zuidlijn is ongeveer tien kilometer lang. Bijna vier kilometer wordt ondergronds geboord. De Noord/Zuidlijn krijgt acht stations (Zie figuur met tracé en stations Noord/Zuidlijn). De nieuwe metrolijn verbindt straks het noorden van de stad via het Centraal station en het centrum met de Zuidas. De Noord/Zuidlijn begint boven de grond

in Amsterdam-Noord, gaat bij het IJ ondergronds naar het Centraal Station en volgt dan de route Damrak, Rokin, Vijzelstraat, Vijzelgracht, Ferdinand Bolstraat en Scheldestraat. Voorbij de RAI komt de metro weer boven de grond. De lijn eindigt op Station Zuid/WTC.

Tracé en stations Noord/Zuidlijn



Bron www.noordzuidlijn.amsterdam.nl

De financiering van de nieuwe metrolijn is in 1996 nog niet rond. Dat is in 2000 het geval als de gemeenteraad de subsidiebeschikking van het rijk accepteert. Al in 1996, gelijktijdig met het principebesluit, is door de gemeenteraad een regeling vastgesteld met de uitgangspunten voor de vergoeding van schades. Deze schaderegeling dient er toe, dat ondernemers en andere belanghebbenden die economische schade ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn, een verzoek kunnen indienen om deze schade vergoed te krijgen. Financiële schade bij ondernemers bestaat veelal uit winstderving door lagere omzetten, bijvoorbeeld omdat de bereikbaarheid van een winkel afneemt tijdens de bouwwerkzaamheden, of uit vermogensschade doordat de waarde van onroerend goed daalt.

In 2001 stelt de gemeenteraad de Verordening Nadeelcompensatie en Planschade Noord/Zuidlijn vast. In deze verordening is de vergoedingsregeling nader uitgewerkt. De verordening geeft aan hoe de gemeente wil omgaan met het economische nadeel. Iedereen met economisch nadeel kan een beroep doen op de regeling, maar in de praktijk zijn het vrijwel alleen ondernemers. Zij kunnen een verzoek tot schadevergoeding indienen bij het Schadebureau Noord/Zuidlijn. Om de objectiviteit van afhandeling van de schadeverzoeken te waarborgen maakt dit bureau geen onderdeel uit van de projectorganisatie die belast is met de feitelijke aanleg van de metro.

Het Schadebureau moet de binnengekomen verzoeken toetsen en als de verzoeken correct zijn ingediend doorzenden aan een onafhankelijke Schadecommissie, bestaande uit drie onafhankelijke deskundigen. Deze commissie heeft tot taak de gemeente te adviseren over het recht op schadevergoeding en over de hoogte van de schadevergoeding.

Op basis van het advies van de commissie neemt de gemeente een besluit over het al dan niet toekennen van een schadevergoeding. Tegen dit besluit kan de verzoeker bezwaar maken.

2.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk treft u de resultaten aan van de enquête die de rekenkamer heeft laten uitvoeren onder ondernemers. Bij de enquête is onderzocht of de ondernemers bekend zijn met de regeling, of ze vanwege de aanleg van de Noord/Zuidlijn hinder en financiële schade hebben ondervonden of nog verwachten en of ze tevreden zijn over de uitvoering van de schaderegeling en de besluiten van de gemeente.

Hoofdstuk 4 gaat over de doelstellingen van het beleid. De uitvoering van de schaderegeling komt aan de orde in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk behandelt de rekenkamer achtereenvolgens de bijdragen aan de uitvoering door het Schadebureau, de Schadecommissie en de

wethouder Financiën. Hoofdstuk 6 gaat over het toezicht en de accountantscontrole bij het Schadebureau en over de bestuurlijke informatievoorziening over de schaderegeling aan het college en de gemeenteraad. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 8 gaat in op de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders.

3 Ervaringen en oordelen van ondernemers ³

De rekenkamer heeft een enquête uitgezet bij ondernemers die mogelijk overlast ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Op deze wijze wil de rekenkamer zicht krijgen op de vraag hoe breed de door vertegenwoordigers van ondernemers geuite bezwaren tegen de regeling (zie § 2.2) onder de ondernemers zelf leven.

Over de enquête:

- Alle ondernemers langs het tracé van de Noord/Zuidlijn zijn door de rekenkamer aangeschreven. In de stationsgebieden zijn ook de ondernemers aangeschreven die binnen een straal van circa 75 meter rond de bouwlocatie zijn gevestigd. In totaal ontvingen 1.195 ondernemers de vragenlijst en 213 vulden hem in. De respons bedroeg bijna 20%. Bijlage 2 bevat een beschrijving van de uitkomsten van het (non)responseonderzoek.
- De rekenkamer maakt onderscheid tussen drie groepen ondernemers:
 - ondernemers direct 'achter de hekken' van de bouwlocaties van de ondergrondse stations Rokin, Vijzelgracht, Ceintuurbaan en Europaplein;
 - ondernemers in de zijstraten rond deze vier stations tot op ongeveer 75 meter;
 - ondernemers in de overige gebieden die direct aan het tracé liggen.

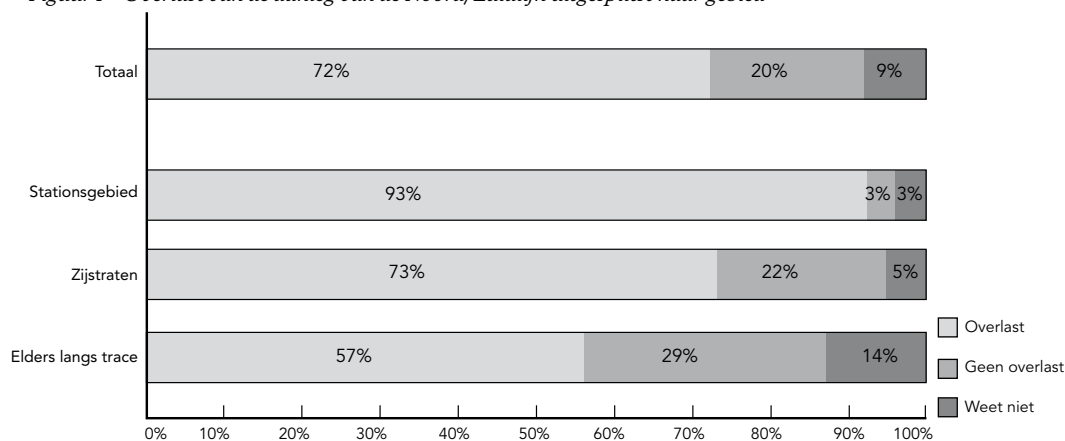
Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van de enquête en van een onderzoek naar de feitelijke economische situatie in het gebied langs de Noord/Zuidlijn. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De overlast die ondernemers ervaren (§ 3.1).
- De financiële schade die ze zeggen te ondervinden (§ 3.2).
- De bekendheid met de schaderegeling (§ 3.3).
- Het gebruik van de schaderegeling en de beoordeling van een aantal aspecten van deze regeling door de ondernemers (§ 3.4).
- De feitelijke economische situatie (§ 3.5).
- De conclusies (§ 3.6).

3.1 Overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn

In de enquête is aan de ondernemers de vraag gesteld of ze overlast ondervinden of hebben ondervonden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Figuur 1 laat voor elk van de drie gebieden zien hoeveel ondernemers overlast ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

Figuur 1 – Overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn uitgesplitst naar gebied

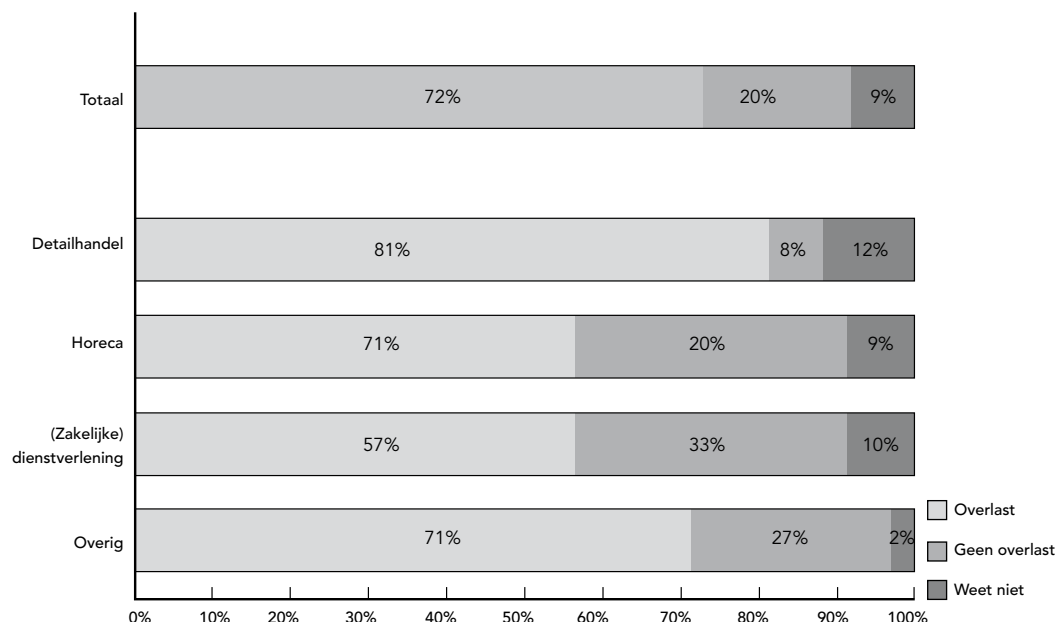


Ruim twee op de drie ondernemers die de vragenlijst heeft ingevuld geeft aan overlast te ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Bijna 20% ondervindt geen overlast en negen procent geeft geen antwoord of weet niet of er overlast is als gevolg van de Noord/Zuidlijn.

De ervaren overlast is, zoals te verwachten valt, duidelijk niet gelijk verdeeld langs het gehele tracé van de Noord/Zuidlijn. In de stationsgebieden ervaren vrijwel alle ondernemers overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Bijna driekwart (73%) van de ondernemers in de zijstraten van de stationsgebieden ervaart overlast. Van de ondernemers die aan het tracé buiten de stationsgebieden zijn gelegen ondervindt ruim de helft (57%) overlast van de aanleg. Op basis van deze verschillen kan worden geconcludeerd dat gemiddeld genomen de overlast in de gebieden met directe bouwwerkzaamheden het grootst is.

Naast het gebied waarin de ondernemers gevestigd zijn is ook het type onderneming van invloed op ervaren overlast (Figuur 2).

Figuur 2 – Overlast uitgesplitst naar branche



De overlast is niet gelijk over alle bedrijfstypen verdeeld. Detailhandelondernemers (zowel food als non-food) ondervinden vaker dan gemiddeld overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn (81%). Bij de ondernemers die zich bezig houden met (zakelijke) dienstverlening is dat het minst het geval. Van alle ondernemers in deze sector ervaart 57% overlast van de aanleg.

3.2 Financiële schade

Overlast betekent niet automatisch dat er ook sprake is van financiële schade. In de enquête hebben we de ondernemers gevraagd of de aanleg van de Noord/Zuidlijn gevolgen heeft gehad voor de omzet en de winst in de jaren 2004 en 2005. Daarnaast konden ondernemers aangeven of het bedrijf extra kosten heeft gemaakt om de omzet- en winstdaling te beperken.

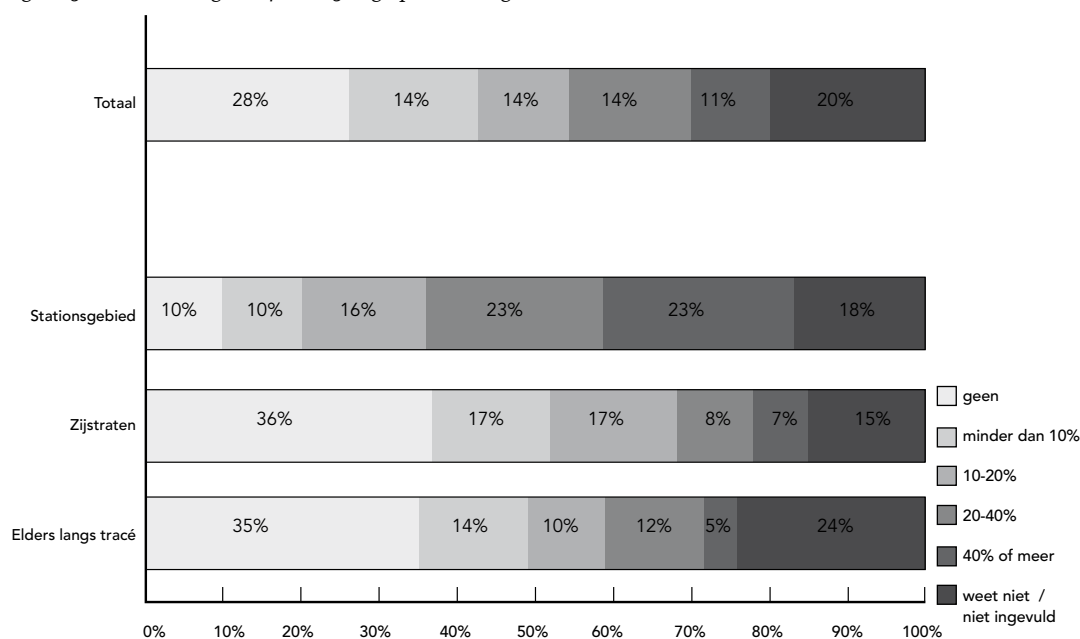
Van alle ondernemers die de vragenlijst hebben ingevuld heeft 61% enige financiële schade ondervonden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Ruim een kwart van alle ondernemers die de vragenlijst hebben ingevuld (26%) zegt dat ze zonder financiële compensatie het bedrijf niet kunnen voortzetten op de huidige locatie.

3.2.1 Omzetzdaling

In de enquête is aan ondernemers gevraagd of ze als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn een daling van de omzet hebben gehad. Als dit het geval is, dan is voor de jaren 2004 en 2005 de vraag gesteld met welk percentage de omzet is gedaald.

Figuur 3 beschrijft de maximale omzetzdaling per jaar. ⁴

Figuur 3 – Omzetzdaling 2004 – 2005 uitgesplitst naar gebied



Van alle ondernemers zegt ruim een kwart (28%) geen omzetzdaling door de aanleg van de Noord/Zuidlijn te ondervinden. Bij de rest is de omzet naar eigen zeggen gedaald, hoewel 20% niet kan aangeven hoe groot de omzetzdaling is geweest.

Bij 14% van de ondernemers is de omzetzdaling naar eigen inschatting minder dan 10%.

Eveneens 14% van de ondernemers geeft aan dat de omzetzdaling tussen de 10% en 20% ligt en een even grote groep geeft aan de omzetzdaling te schatten op tussen de 20% en 40%. Bij 11% van de ondernemers wordt de omzetzdaling geschat op meer dan 40%.

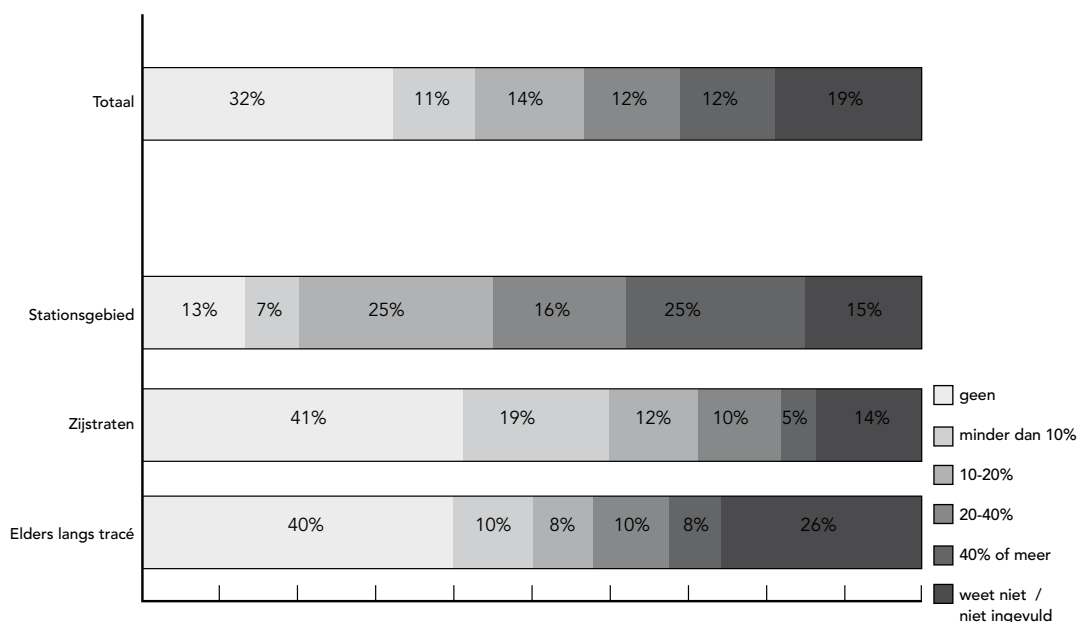
Een vergelijking van de drie gebieden langs de Noord/Zuidlijn met het totaalbeeld laat zien dat in de stationsgebieden een grote groep ondernemers (46%) te maken heeft met een omzetzdaling van meer dan 20%. In de zijstraten en elders langs het tracé hebben verhoudingsgewijs minder ondernemers te maken met omzetzdaling (respectievelijk 15% en 17%).

Van alle ondernemers langs het tracé en in de zijstraten van de stationsgebieden zegt ruim eenderde geen omzetverlies te hebben. In de stationsgebieden geeft 10% van de ondernemers aan geen omzetzdaling als gevolg van de Noord/Zuidlijn te hebben.

3.2.2 Winstdaling

Naast een daling van de omzet kunnen ondernemers ook geconfronteerd worden met een daling van winst als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Ondernemers konden, indien daar sprake van was, in de enquête een schatting geven van de daling van de winst in 2004 en 2005. Net als bij de omzetsdaling wordt alleen de hoogst gemelde winstdaling per jaar weergegeven.⁵

Figuur 4 – Winstdaling 2004 – 2005 uitgesplitst naar gebied



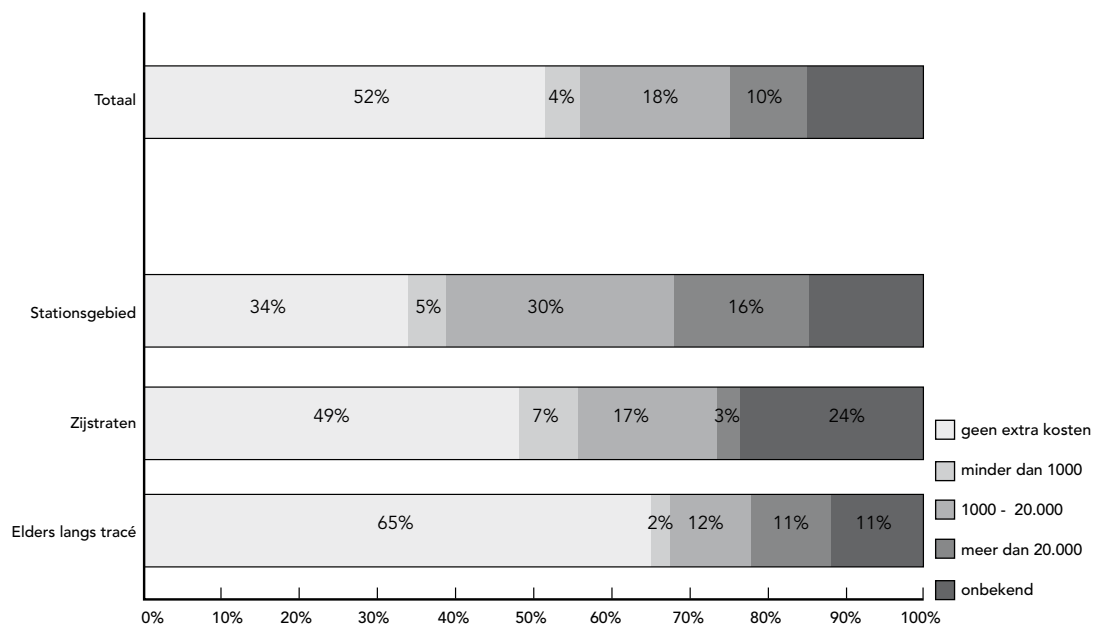
Bijna de helft van alle ondernemers zegt dat er in de periode 2004 – 2005 sprake is van een winstdaling door de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Bij 11% van de ondernemers gaat het om een winstdaling lager dan 10%. Ongeveer een kwart van de ondernemers heeft in 2004 of 2005 te maken gehad met een winstdaling van meer dan 20%.

Als de drie gebieden langs de Noord/Zuidlijn met elkaar worden vergeleken, blijken ook nu weer grote verschillen. Ruim 40% van de ondervraagde ondernemers uit het stationsgebied geeft aan 20% of meer winstverlies te hebben gehad. Eveneens 40% van de ondernemers in de zijstraten van het stationsgebied en elders langs het tracé zegt geen winstdaling als gevolg van de Noord/Zuidlijn te hebben gehad.

3.2.3 Extra kosten

Het is ook mogelijk dat ondernemers langs de Noord/Zuidlijn extra kosten hebben moeten maken als gevolg van de aanleg. Zulke kosten kunnen bijvoorbeeld gemaakt zijn voor schoonmaak, extra reclameuitingen of kortingen. Figuur 5 laat zien of, en in welke mate, ondernemers langs de Noord/Zuidlijn zulke extra kosten maakten.

Figuur 5 – Extra kosten uitgesplitst naar gebied



Bijna 60% van alle ondernemers geeft aan geen extra kosten te hebben gemaakt en bij 15% is de omvang van de extra kosten niet bekend. Van de ondernemers die kosten hebben gemaakt bedragen deze in totaal voor de periode 2004 – 2005 tussen de € 1.000,- en € 20.000,- (18%). Een klein deel van de ondernemers (10%) noemt extra kosten die uitstijgen boven de € 20.000,-.

Na vergelijking van de drie gebieden langs de Noord/Zuidlijn blijkt dat ondernemers binnen de stationsgebieden de meeste extra kosten maken. De groep die extra kosten maakt is groter dan in de andere twee gebieden. Evenals de groep die zegt meer dan € 20.000,- extra kosten te hebben gemaakt.

De extra kosten hebben betrekking op:

- schoonmaakkosten (52%);
- extra reclame-uitingen (49%);
- extra kortingen (34%);
- inhuur extra personeel (18%).

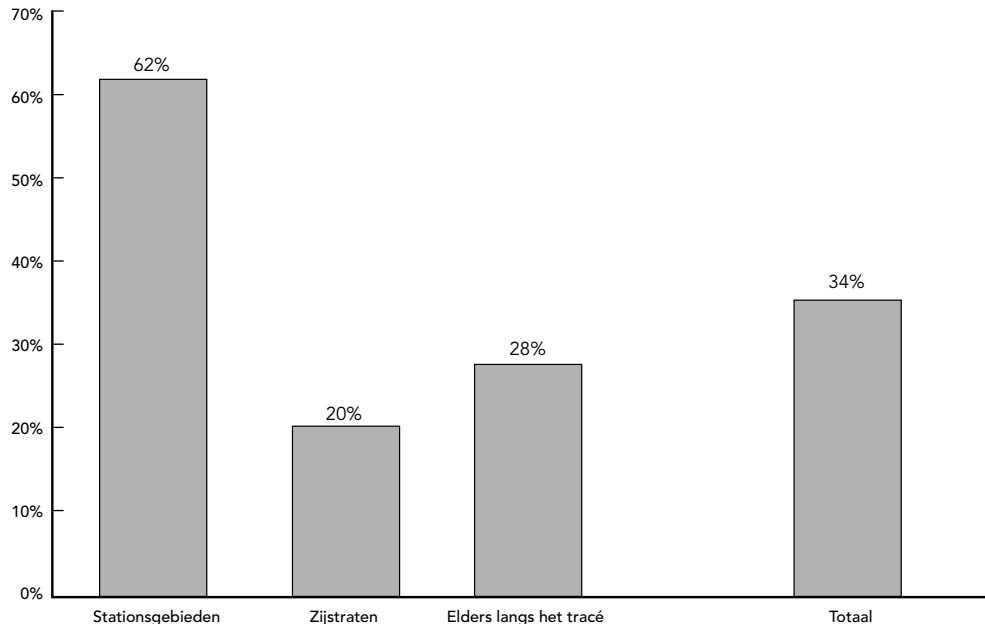
Extra kosten die minder vaak worden genoemd zijn:

- extra kosten voor parkeren;
- bezorgdiensten vanwege parkeerproblemen.

3.3 Bekendheid met de schaderegeling

De enquête bevat een vraag naar de bekendheid met de schaderegeling van de gemeente. Figuur 6 presenteert de resultaten op deze vraag, uitgesplitst naar type gebied.

Figuur 6 – Bekendheid van ondernemers met de schaderegeling



Eenderde van alle ondernemers langs de Noord/Zuidlijn is bekend met de schaderegeling.

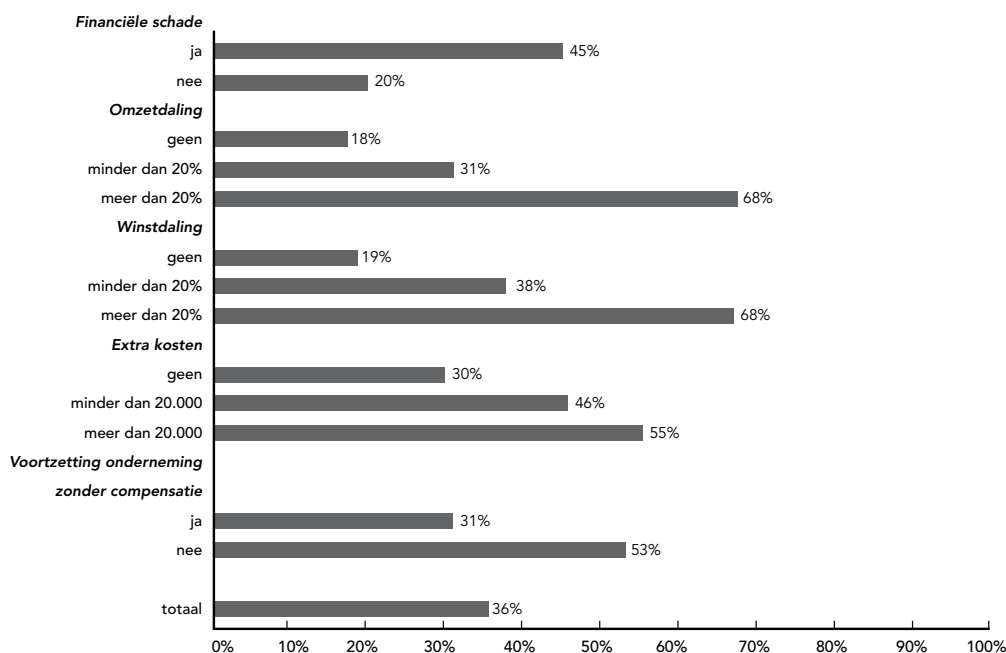
De bekendheid met de regeling is in de stationsgebieden aanzienlijk hoger (62%) dan in de zijstraten en elders langs het tracé (respectievelijk 20% en 28%).

Eerder bleek al dat in de stationsgebieden de ervaren financiële schade als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn hoger is dan in de andere gebieden. Het is dan ook goed mogelijk dat de bekendheid met de regeling in belangrijke mate samenhangt met de financiële schade die een onderneming heeft ondervonden van de aanleg. Daarom keek de rekenkamer ook naar de relatie tussen verschillende schadevormen en bekendheid met de schaderegeling. Daarbij maakte de rekenkamer een onderscheid in:

- het hebben van enigerlei vorm van financiële schade;
- omzetsdaling;
- winstdaling;
- extra kosten;
- het niet kunnen voortzetten van de onderneming zonder compensatie.

In Figuur 7 is voor deze verschillende schadevormen aangegeven hoe groot de bekendheid met de schaderegeling is.

Figuur 7 – Bekendheid met schaderegeling afgezet tegen schadeprofiel

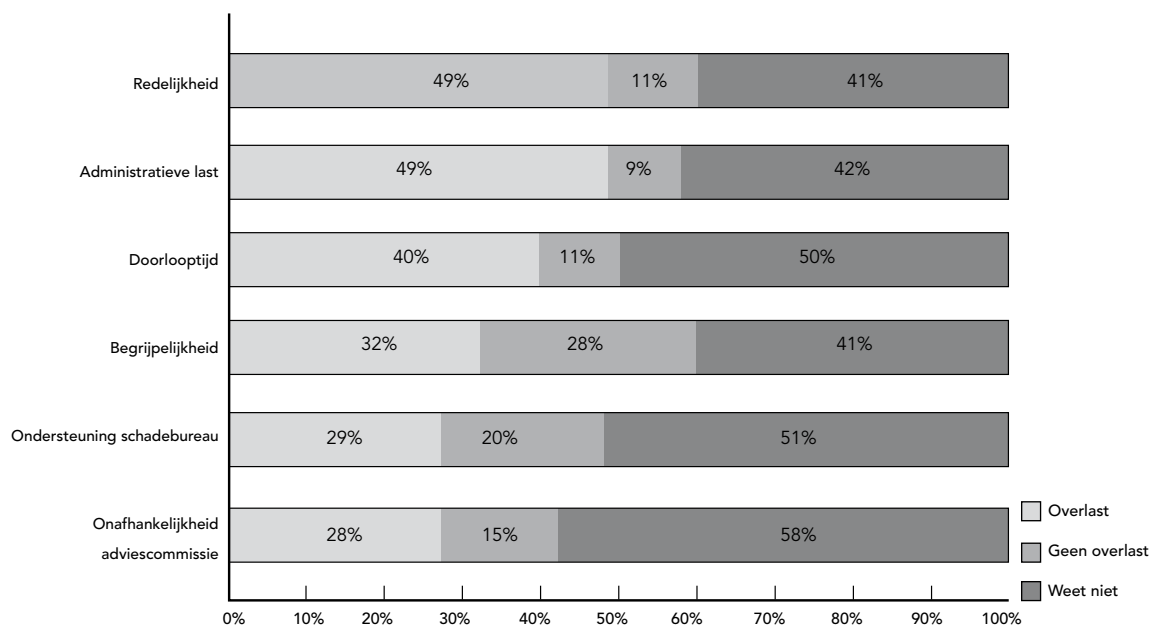


Uit Figuur 7 valt af te lezen dat de bekendheid van de regeling samenhangt met de mate waarin ondernemers schade ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Van de ondernemers die aangeven financiële schade te ondervinden, zegt 45% op de hoogte te zijn van de regeling en van de ondernemers zonder financiële schade is dat 20%. Daarnaast blijkt de omvang van de omzet- en winstdaling van invloed te zijn op de bekendheid met de regeling. Van de ondernemers die meer dan 20% omzetverlies zeggen te hebben in 2004 en/of 2005 is 68% op de hoogte van de regeling. Hetzelfde zien we bij ondernemers die naar eigen zeggen 20% of meer winstverlies hebben in 2004 en/of 2005.

Zoals al eerder is gemeld geeft ruim éénkwart van de ondernemers aan dat ze zonder financiële compensatie het bedrijf niet kunnen voortzetten op de huidige locatie (zie het begin van § 3.2). Van hen is 'slechts' 53% op de hoogte van de regeling. Bijna de helft van deze ondernemers is dat dus niet.

Ten slotte hebben we aan de ondernemers die de regeling kennen, gevraagd om op een aantal onderdelen een oordeel te geven over de regeling.

Figuur 8 – Oordeel over aspecten van de schaderegeling



Van de ondernemers die de regeling kennen is een groot deel niet in staat om een oordeel te geven over de regeling. Ongeveer 40% kan op geen van de aspecten een oordeel geven. Dat betekent dat ze wel op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling, maar niet van de inhoud van de regeling.

Van degenen die wel een oordeel kunnen geven, is het merendeel op alle onderdelen negatief. Het meest negatief is men echter over de redelijkheid van de regeling, de administratieve last en de doorlooptijd. Minder negatief is men over de begrijpelijkheid van de regeling, de ondersteuning door het Schadebureau en de onafhankelijkheid van de Schade-commissie. Het algemene oordeel van de ondernemers is echter niet positief.

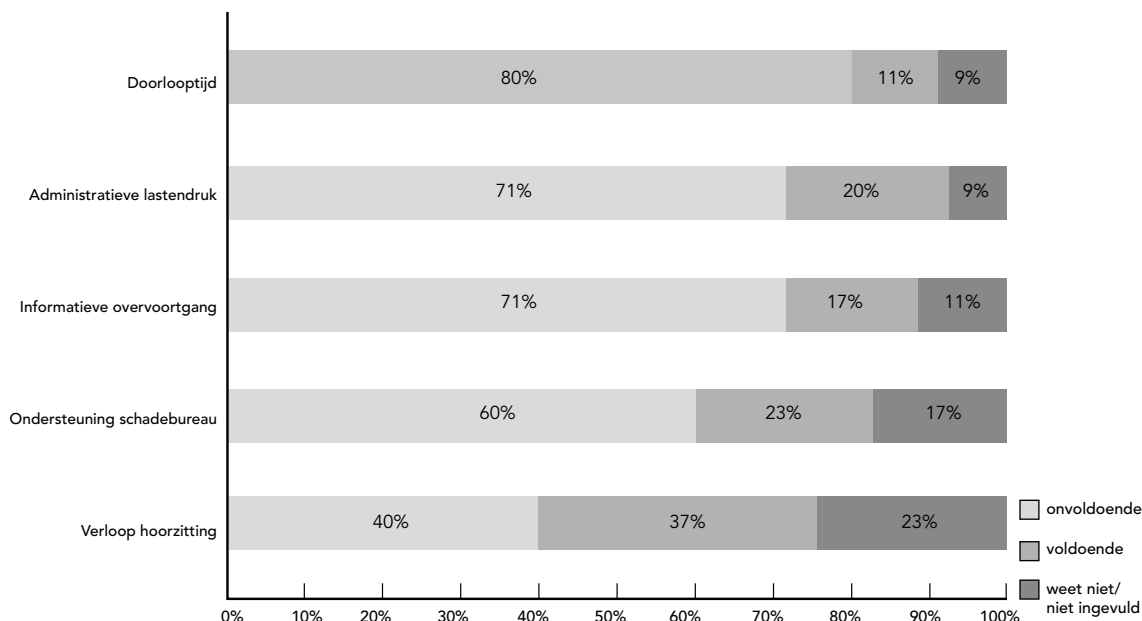
3.4 Indiening van verzoeken

Van alle ondernemers zegt 61% financiële schade te ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het gaat hier om 130 ondernemers die de vragenlijst hebben ingevuld. Van deze ondernemers met financiële schade hebben er 35 (26%) een verzoek tot schadevergoeding ingediend. Dit betekent dat driekwart van de ondernemers met financiële schade geen verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend. De meeste verzoeken voor schadevergoeding zijn afkomstig uit de stationsgebieden (60%) en komen van ondernemers in de detailhandel of horeca (80%).

3.4.1 Oordeel over behandeling verzoek

Aan de ondernemers die een verzoek hebben ingediend is ook de vraag gesteld hoe zij oordelen over de behandeling van het verzoek.

Figuur 9 – Oordeel over aspecten van behandeling verzoek tot schadevergoeding



De 35 ondernemers die een verzoek hebben ingediend oordelen het meest negatief over de doorlooptijd van de behandeling van het verzoek. Tachtig procent van deze ondernemingen beoordeelt dit aspect als onvoldoende. Ook de administratieve lastendruk en de informatie over de voortgang van het verzoek worden door een groot deel van de ondernemers als onvoldoende bestempeld. Een ruime meerderheid van de ondernemers is negatief over de ondersteuning van het Schadebureau bij het verzoek. Iets minder negatief is men over het verloop van de hoorzitting.

3.4.2 Besluitvorming gemeente

Van de 35 ondernemers die een verzoek hebben ingediend is bij 18 een definitief besluit of een besluit tot voorschot genomen (51% van de verzoeken). Aan deze ondernemers is de vraag gesteld of ze tevreden waren over de hoogte van de vergoedingen, de motivering van het besluit en wat het algemene oordeel over het besluit is.

Tabel 1 – Tevredenheid over besluitvorming gemeente

	hoogte vergoeding	motivering besluit	algemeen oordeel
(zeer) tevreden	22%	28%	17%
(zeer) ontevreden	56%	56%	61%
geen mening	22%	17%	22%
N	18	18	18

Meer dan de helft van de ondernemers is (zeer) ontevreden over zowel het besluit als geheel, als over de hoogte van de vergoeding en de motivering bij het besluit. Deze ontevredenheid heeft bij de ondernemers die de enquête hebben ingevuld maar in één geval geleid tot een bezwaar tegen het door de gemeente genomen besluit.

3.4.3 Klachten en vragen

Achttien van de 35 ondernemers die een verzoek tot schadecompensatie hebben gedaan (51%) hebben zich met vragen tot het Schadebureau gewend. Veertien van de 35 ondernemers (40%) hebben een klacht ingediend. Aan zowel de ondernemers die een vraag hebben gesteld als aan die een klacht hebben ingediend is gevraagd hoe tevreden zij waren over de behandeling.

Tabel 2 – Tevredenheid over behandeling van vragen en klachten door Schadebureau

	behandeling vragen	behandeling klachten
(zeer) tevreden	50%	36%
(zeer) ontevreden	50%	57%
geen mening	-	7%
N	18	14

Het aantal ondernemers dat (zeer)ontevreden en (zeer)tevreden is over de behandeling van vragen houdt elkaar in evenwicht. De helft geeft aan (zeer)ontevreden te zijn en de ander helft is (zeer)tevreden over de behandeling van vragen door het Schadebureau. Bij de behandeling van klachten is de meerderheid van de ondernemers (57%) ontevreden of zeer ontevreden.

3.5 Feitelijke economische situatie

Een van de mogelijke gevolgen van de aanleg van de Noord/Zuidlijn is dat bedrijven langs de route als gevolg van de overlast in de financiële problemen komen en overgaan tot de opheffing of verhuizing van de onderneming. Uit de enquête komt naar voren dat ruim een kwart van de ondernemers aangeeft zonder financiële compensatie het bedrijf niet te kunnen voortzetten.

De vraag is of de slechte economische positie van bedrijven ook blijkt uit een toenemend aantal faillissementen, opheffingen en verplaatsingen van bedrijven. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamer bij Graydon informatie opgevraagd over het aantal faillissementen, opheffingen en bedrijfsverplaatsingen in de drie gebieden langs de Noord/Zuidlijn voor de periode 1996 – 2006.

Het volstaat niet om alleen te kijken naar de ontwikkeling in de Noord/Zuidlijn gebieden. Het aantal faillissementen of opheffingen kan immers ook het gevolg zijn van een meer algemene en veranderende economische situatie. Om deze reden heeft de rekenkamer bij Graydon eveneens gegevens opgevraagd over faillissementen, opheffingen en verplaatsingen in drie referentiegebieden:

- binnenstad Amsterdam (exclusief gebieden langs tracé van de Noord/Zuidlijn);
- binnensteden G3 (Rotterdam, Utrecht en Den Haag);
- Nederland.

Uit de enquête is gebleken dat horeca ondernemers en detailhandelbedrijven de meeste overlast ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Daarom beperken we ons in de beschrijving van de ontwikkeling van het aantal faillissementen, opheffingen en verplaatsingen tot deze categorie ondernemers.

Tabel 3 – Gemiddeld percentage faillissementen, opheffingen en verplaatsingen per jaar in de horeca en detailhandel voor de periodes 1996 – 2000 en 2001 – 2006, uitgesplitst naar gebied ⁶

	Faillissementen		Opheffingen		Bedrijfsverplaatsingen	
	1996-2000	2001-2006	1996-2000	2001-2006	1996-2000	2001-2006
Noord/Zuidlijn						
Stationsgebieden	0,9%	0,4%	6%	5%	7%	4%
Zijstraten	0,7%	0,9%	3%	5%	14%	8%
Elders langs het tracé	0,5%	0,5%	2%	3%	9%	5%
NZ-lijn totaal	0,7%	0,6%	3%	4%	10%	5%
Referentiegebieden						
Binnenstad Amsterdam	0,6%	1,2%	1%	2%	14%	11%
Binnensteden G3	1,3%	1,5%	2%	5%	12%	8%
Nederland	0,5%	0,8%	2%	6%	14%	9%

Tabel 3 laat zien dat het percentage faillissementen in de periode 2001 – 2006 in de stationsgebieden lager is dan in de periode 1996 – 2001 (van 0,9 naar 0,4%). In de zijstraten van de stationsgebieden is het percentage in de periode 2001 – 2006 iets toegenomen (van 0,7 naar 0,9%) en elders langs het tracé zijn de gemiddelde percentages in beide periodes gelijk (0,5%). In alle referentiegebieden is het percentage faillissementen toegenomen.

Het percentage opheffingen is in de zijstraten van de stationsgebieden en elders langs het tracé in de periode 2001 – 2006 iets hoger dan in de periode 1996 – 2000 (in totaal gestegen van 3 naar 4%). Opvallend is dat in de stationsgebieden het percentage opheffingen wel hoger is, maar ten opzichte van de periode 1996 – 2000 iets lager uitvalt (van 6 naar 5%). In alle referentiegebieden is het percentage opheffingen toegenomen. Het aantal opheffingen in de binnenstad van Amsterdam is verhoudingsgewijs geringer dan die in de binnensteden van de G3 en Nederland als geheel.

Het percentage bedrijfsverplaatsingen is in alle gebieden langs de Noord/Zuidlijn in de periode 2001 – 2006 lager dan in de periode 1996 – 2000 (van 10 naar 5%). De dalende trend in het aantal bedrijfsverplaatsingen is ook zichtbaar in de referentiegebieden.

3.6 Conclusie

De uitkomsten van de enquête onderstrepen en illustreren een belangrijk deel van de door vertegenwoordigers van ondernemers geuite bezwaren tegen de schaderegeling (zie § 2.2).

Ervaren overlast

Uit de enquête blijkt dat bijna 72% van de ondernemers langs de Noord/Zuidlijn overlast ondervindt van de aanleg. In de stationsgebieden is het percentage ondernemers dat overlast ondervindt het grootst (93%) en elders langs het tracé het laagst (57%).

Financiële schade

Ruim 60% van de ondervraagde ondernemers geeft aan financiële schade te ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Ruim een kwart van de ondernemers geeft aan het bedrijf niet te kunnen voortzetten op de huidige locatie zonder financiële compensatie. Bij ongeveer de helft van alle ondernemers is sprake van een omzetsdaling. Een kwart van de ondernemers zegt te maken te hebben met een omzetsdaling van meer dan 20%. Dit is het sterkst bij de ondernemers in het stationsgebied, daar geeft bijna de helft van de onderne-

mers aan een omzetsdaling van meer dan 20% te hebben. Een vergelijkbaar patroon blijkt bij de ingeschatte winstdaling. Een minderheid van de ondernemers heeft extra kosten gemaakt, slechts 10% van de ondernemers geeft aan dat de extra kosten die zijn gemaakt meer dan € 20.000,- bedragen.

Bekendheid regeling

De enquête bevestigt dat de bekendheid met de schade vergoedingsregeling laag is. Van alle ondernemers langs de Noord/Zuidlijn is 36% op de hoogte van de regeling. Dit percentage is iets hoger onder de ondernemingen met financiële schade (45% is op de hoogte van de regeling).

Opvallend is bovendien dat van de ondernemers die zeggen zonder financiële compensatie het bedrijf op de huidige locatie niet voort te kunnen zetten, ongeveer de helft (47%) niet op de hoogte is van het bestaan van de schaderegeling.

Gebruik regeling

Uit de enquête blijkt eveneens dat het gebruik van de regeling gering is. Van alle ondernemers die zeggen financiële schade te ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft 26% een verzoek tot schadevergoeding ingediend. Dit betekent dat bijna driekwart van de bedrijven met financiële schade geen verzoek heeft ingediend.

Beoordeling van de regeling

De ondernemers die de regeling kennen en een oordeel kunnen geven over bepaalde aspecten van de regeling zijn overwegend negatief. Het meest negatief is men over de redelijkheid van de regeling, de administratieve lastendruk en de doorlooptijden. Echter, ook de ondersteuning door het Schadebureau en de onafhankelijkheid van de Schadecommissie worden gemiddeld genomen als onvoldoende beoordeeld. Opvallend is dat een grote groep ondernemers geen oordeel kan geven over bepaalde aspecten van de regeling. Dat betekent dat ze wel op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling, maar niet van de inhoud.

Degenen die een verzoek hebben ingediend oordelen negatief over verschillende aspecten van de regeling. Ze oordelen vooral negatief over de:

- doorlooptijd (80%);
- administratieve lastendruk (71%);
- informatie over de voortgang (71%);
- ondersteuning door het Schadebureau (60%).

Over het verloop van de hoorzitting is men minder negatief. Van de ondernemers die een verzoek hebben ingediend geeft 40% een onvoldoende en 37% een voldoende.

Beoordeling van het besluit

Bij 18 van de 35 ondernemers heeft het verzoek geleid tot een definitief besluit of een besluit tot voorschotverlening. In de meerderheid van deze gevallen zijn de ondernemers ontevreden over het besluit. Dit betreft zowel de hoogte van de vergoeding als de motivering van het besluit.

Feitelijke economische situatie

De aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft volgens de rekenkamer tot op heden niet geleid tot een hoger percentage faillissementen, opheffingen of bedrijfsverplaatsingen bij horecaondernemers en detailhandelbedrijven in de gebieden langs het tracé van de Noord/Zuidlijn. Rond de stationsgebieden is het percentage faillissementen in de periode 2001 – 2006 ten opzichte van de periode van 5 jaar daarvoor zelfs bijna gehalveerd. (daling

van 0,9 naar 0,4%). Ook het aantal opheffingen laat een daling zien (van 6 naar 5%). De ondernemers langs de Noord/Zuidlijn zijn er blijkbaar in geslaagd om zich aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen. De afname van het aantal opheffingen kan wellicht ook worden verklaard vanuit de verwachting bij ondernemers dat na de ingebruikname van de Noord/Zuidlijn de klandizie vermoedelijk sterk zal toenemen.

De afname van het aantal faillissementen en opheffingen langs de Noord/Zuidlijn wijkt in positieve zin af van de ontwikkeling in de binnenstad van Amsterdam waar het percentage faillissementen en opheffingen juist is toegenomen.

Het percentage bedrijfsverplaatsingen is in elk van de gebieden langs de Noord/Zuidlijn afgenomen. Dit zien we echter ook in de binnenstad van Amsterdam, de binnensteden van de overige drie grote steden en Nederland. De gebieden langs de Noord/Zuidlijn vertonen wat dit betreft dus geen afwijkend patroon.

4 Doelen van het beleid

Dit hoofdstuk gaat over de doelen die de gemeenteraad stelde bij het beleid om ondernemers te compenseren voor economische schade door de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

De gemeenteraad stelt via raadsbesluiten de kaders voor de uitvoering van beleid. De rekenkamer verwacht van de raad dat hij daarbij duidelijk maakt wat de doelen zijn die bereikt moeten worden.

De rekenkamer onderzocht de beleidsdoelen in alle raadsbesluiten die gaan over de compensatie van ondernemers met economische schade door de aanleg van de Noord/Zuidlijn (Tabel 4).

Drie raadsbesluiten bevatten doelen voor de uitvoering: de Schaderegeling uit 1996, de verordening en het delegatiebesluit uit 2000.

De rekenkamer beschrijft en analyseert deze doelen in dit hoofdstuk.

Tabel 4 – Onderzochte besluiten gemeenteraad

Besluit	Datum
Schaderegeling Noord/Zuidlijn	27 november 1996
Benoeming leden en plaatsvervangende leden Schadecommissie in het kader van de verordening nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn	21 juni 2000
Vaststelling verordening nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn	20 juli 2000
Delegatiebesluit verordening nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn	20 juli 2000
Benoeming plaatsvervangend secretaris Schadecommissie Noord/Zuidlijn	11 april 2001
Wijziging verordening nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn	9 mei 2001
Benoeming secretaris en plaatsvervangend secretaris Schadecommissie Noord/Zuidlijn	4 december 2002
Delegatie en mandatering planschadebesluiten Noord/Zuidlijn	26 maart 2003

4.1 Doelen Schaderegeling

Op 27 november 1996 besluit de gemeenteraad tot de aanleg van de Noord/Zuidlijn. In dezelfde vergadering neemt de raad een aantal daarmee samenhangende besluiten. Één daarvan is de vaststelling van de schaderegeling voor de Noord/Zuidlijn. De Schaderegeling heeft tot doel: “... de afhandeling van alle mogelijke vormen van schade te vereenvoudigen en schade zo goed mogelijk te compenseren” en “... voorziet in de instelling van een laagdrempelig Schadebureau, waardoor een snelle beoordeling van ieder schadeverzoek mogelijk is.”

Gelijktijdig met het besluit tot de aanleg van de Noord/Zuidlijn neemt de raad in 1996 dus ook het besluit tot de vaststelling van de Schaderegeling voor de Noord/Zuidlijn. Beide besluiten kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien. De raad stemde mede in met de aanleg van de metro onder de voorwaarde dat met een schaderegeling een ‘snelle’, ‘eenvoudige’ en ‘zo goed mogelijke’ (vanaf hier: ‘goed’, of ‘goede’) compensatie voor schade zal worden geboden. De compensatie en de begrippen worden in de Schaderegeling nog niet uitgewerkt.

4.2 Doelen verordening

De Verordening Nadeelcompensatie en Planschade Noord/Zuidlijn wordt in juli 2000 door de gemeenteraad vastgesteld. De verordening beschrijft hoe de gemeente het beleid voor de compensatie van ondernemers met economische schade wil uitvoeren. In de toelichting op

dit besluit wordt het doel van de verordening aangegeven: *“Het vaststellen van de nadeelcompensatieverordening heeft tot doel een met voldoende waarborgen omklede regeling in het leven te roepen op grond waarvan benadeelden vooraf duidelijkheid wordt gegeven over de wijze waarop een verzoek om schadevergoeding kan worden ingediend en welke normen gelden voor de vergoeding van schade welke redelijkerwijs niet voor rekening van belanghebbenden behoort te blijven.”*

De verordening wordt in mei 2001 bij raadsbesluit gewijzigd en krijgt dan zijn huidige vorm.⁷ De doelstelling verandert echter niet.

Met de verordening volgt in 2000 een nadere uitwerking van de Schaderegeling. Bij de uitwerking van de compensatieregeling blijkt dat vooral gekeken is naar de juridische verplichtingen van de gemeente. Bij artikel 2 van de artikelsgewijze toelichting op de verordening wordt dit toegelicht: *“In het bestuursrecht geldt de plicht om voorafgaand aan het nemen van een besluit of het treffen van maatregelen de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen. Artikel 3:4, lid 2, van de Algemene Wet Bestuursrecht vormt de wettelijke grondslag voor het beginsel dat, ondanks een rechtmatige belangenafweging, een vergoeding behoort te worden aangeboden indien en voorzover een burger onevenredig zwaar wordt getroffen in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren.”*

De consequenties van dat principe zijn leidend bij het opstellen van de verordening. De rekenkamer is van oordeel dat met het toepassen van de wet- en regelgeving de rechtsgeelijkheid zoveel mogelijk wordt geborgd. Het is daarnaast vanuit het perspectief van de belastingbetaler goed dat de gemeente ook niet meer schadevergoedingen betaalt dan waar de gemeente juridisch toe verplicht is. Bovendien wordt door een zorgvuldige procedure misbruik en oneigenlijk gebruik tegengegaan.

De gekozen benadering heeft wel als nadeel dat de regeling hierdoor mogelijk niet zo goed, snel en eenvoudig is als ondernemers zouden kunnen verwachten op basis van de Schaderegeling uit 1996.

4.3 Doelen delegatie

Om de doorlooptijden van de behandeling van de verzoeken te verkorten neemt de gemeenteraad in juli 2000 het Delegatiebesluit Verordening Nadeelcompensatie en Planschade.⁸ De besluitvorming over de verzoeken tot nadeelcompensatie wordt daarmee gedelegeerd aan het college. In 2003 heeft de gemeenteraad ook een besluit genomen om de afhandeling van verzoeken tot planschades te delegeren.⁹

In de toelichting op het besluit uit 2000 wordt het doel van de delegatie aangegeven: *“In verband met de snelheid van afhandeling van verzoeken in het belang van burgers en ondernemers die worden benadeeld door de aanleg van de Noord/Zuidlijn stellen wij u voor ... de beslissing op een verzoek om nadeelcompensatie, een voorschot of een vergoeding van een schadevoorkomende maatregel te delegeren aan ons college. In het kader van deze delegatiemogelijkheid stellen wij u tevens voor, ons toe te staan de afdoening van verzoeken waarbij een beperkt bedrag wordt toegekend, te mandateren aan de schademanager Noord/Zuidlijn.”*

Door de delegatie aan het college wordt de totale doorlooptijd van de procedure voor de besluitvorming op verzoeken tot schadevergoeding ingekort. Door het agenderen bij en besluiten door de gemeenteraad over te slaan kan besluitvorming vereenvoudigd worden en weken, mogelijk maanden worden versneld. Bovendien is het besluit in lijn met de uitgangspunten van het dualisme, waarbij de raad kaders vastlegt en controleert terwijl de uitvoering aan het college is.

4.4 Conclusie

De gemeenteraad stemde in 1996 mede in met de aanleg van de metro onder de voorwaarde dat een *snelle, eenvoudige* en *goede* compensatie wordt geboden voor de schade en overlast die ontstaat door de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Wat onder snel, eenvoudig en goed moet worden verstaan wordt in de Schaderegeling nog niet concreet ingevuld. De verordening zou duidelijkheid kunnen bieden over de invulling van deze begrippen, maar doet dat niet expliciet. De juridische zorgvuldigheid van de toekenningsprocedure en de juridische verplichtingen van de gemeente zijn leidend bij het opstellen van de verordening. Het delegatiebesluit bevordert de snelheid van en vereenvoudigt de besluitvorming, maar beïnvloedt verder de beoordeling van de ingediende verzoeken niet.

De rekenkamer constateert dan ook dat vanaf 1996 de kaders onvoldoende richtinggevend zijn voor wat betreft de tijdens de uitvoering na te streven doelen. Want wat is nu een *snel, eenvoudige* en *goede* compensatie? Is dat nu een royale, rechtvaardige, of juist een zuinige regeling? De echte interpretatie van de doelen wordt overgelaten aan het Schadebureau en de Schadecommissie.

Door deze onduidelijkheid kon er een verwachtingskloof ontstaan tussen de gemeente enerzijds en de ondernemers anderzijds. De ondernemers moeten de daadwerkelijke invulling afleiden uit de concrete resultaten van de uitvoering. Een uitvoering, waarbij vooral de juridische zorgvuldigheid als uitgangspunt heeft gegolden.

5 Uitvoering

De schaderegeling is er op gericht om ondernemers met economische schade door de aanleg van de Noord/Zuidlijn te vergoeden. Meestal hebben de vergoedingen te maken met daling van winst, vanwege minder omzet of hogere kosten, of vermogensverlies door waardeerminning van bezit van de ondernemer.

Over de behandeling van verzoeken:

Een ondernemer die vindt dat hij schade lijdt dient bij het Schadebureau een schriftelijk verzoek in tot vergoeding van deze schade. De ondernemer moet het verzoek onderbouwen met documenten waaruit zijn schade blijkt.

Het Schadebureau beoordeelt het verzoek vervolgens. Het bureau kijkt of:

- alle benodigde informatie om het verzoek in behandeling te kunnen nemen aangeleverd is door de verzoeker. Alleen complete verzoeken mogen in behandeling worden genomen.
- het een serieus verzoek is of niet (al dan niet "kennelijk ongegrond"). Verzoeken die overduidelijk niet in aanmerking komen voor een vergoeding moeten worden afgewezen.

Als het Schadebureau het verzoek in orde vindt, stuurt het bureau het verzoek door aan de Schadecommissie.

De Schadecommissie is een commissie met onafhankelijke deskundigen. Deze commissie adviseert de gemeente over het al dan niet vergoeden van schade en de hoogte van de vergoeding. Het advies zal meestal gebaseerd zijn op een beoordeling van de winstontwikkeling van de ondernemer. De commissie houdt daarbij bijvoorbeeld rekening met:

- algemene marktontwikkelingen in de branche;
- maatregelen die de onderneming zelf heeft getroffen om eventueel omzetverlies te compenseren of kostenverhogingen te beperken;
- het tijdstip waarop de onderneming zich in het 'hindergebied' heeft gevestigd.

De Schadecommissie houdt hoorzittingen en brengt meestal eerst een conceptadvies uit waar de ondernemer een reactie (zienswijze) op mag geven.

Op basis van het advies van de Schadecommissie neemt de gemeente een besluit over de hoogte van de schadevergoeding. Tegen dit besluit van de gemeente mag de ondernemer bezwaar en eventueel beroep aantekenen. Het college besluit over bezwaren op basis van advies dat is opgesteld door een commissie met ambtenaren die niet betrokken waren bij het besluit waartegen bezwaar is gemaakt. Daarna is nog beroep mogelijk bij de bestuursrechter. Bezwaar en beroep tegen bestuursbesluiten is overigens een recht van iedere belanghebbende. Het volgt uit de Algemene Wet Bestuursrecht.

De volgende tabel laat de termijnen zien voor de behandeling van een verzoek.

Tabel 5 – Termijnen afhandeling verzoek via Schadecommissie

Stap	Termijn in weken	Extra termijn
1	Indienen van verzoek:	
	• Bevestigen ontvangst verzoek door Schadebureau	2
	• Eventueel aanvullen gegevens door verzoeker	
	• Beoordelen of verzoek niet 'kennelijk ongegrond'	P.M.
		4
2	Verzoek in handen stellen Schadecommissie door Schadebureau	4
3	Houden hoorzitting door Schadecommissie	6
4	Advisering door Schadecommissie:	
	• Conceptadvies	12
	• Uitgesteld conceptadvies	
	• Zienswijze op conceptadvies indienen door verzoeker/gemeente	6
	• Definitief advies	6
	• Uitstel definitief advies	
		*4
5	Besluit	P.M.
6	Op de hoogte stellen verzoeker en uitkering door Schadebureau	P.M.
Totaal	36+ P.M.	14

* Langer mag ook als de gemeenteraad en de verzoeker daarmee akkoord gaan.

Het uitbrengen van een definitief advies op een verzoek mag volgens de verordening normaal gesproken maximaal 36 weken duren. Langer mag ook. Indien alle termijnen uit de verordening worden benut die gelden voor uitstel en het aanleveren van aanvullende informatie is de totale doorlooptijd 14 weken langer. Dit resulteert dan in een totale looptijd van 50 weken. Dit is nog exclusief de tijd die benodigd is voor het nemen van het besluit en het daadwerkelijk uitkeren van de vergoeding aan de verzoeker of het verrekenen van het voorschot.

Voor ondernemers met een spoedeisend belang biedt de regeling de mogelijkheid om een alvast voorschot toe te kennen. De advisering verloopt dan via een verkorte procedure en mag volgens de verordening maximaal 18 weken duren. En als aanvullende informatie nodig is maximaal 22 weken. Bij eventueel uitstel van het uitbrengen van een definitief advies bij een verkorte procedure moet de commissie zelf een nieuwe termijn aangeven.

De genoemde termijnen uit de verordening zijn maximale termijnen. Vanzelfsprekend mag de advisering ook sneller.

De rekenkamer onderzocht of de uitvoering de afgelopen jaren volgens de regels verliep. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews, analyses van onderdelen van de administratie en onderzoek naar de ingediende bezwaren. Verder bestudeerde de rekenkamer 10 verschillende dossiers van ondernemers bij het Schadebureau (deelwaarneming). Onderstaande tabel bevat een beknopte samenvatting van deze dossiers.

Tabel 6 – Samenvatting deelwaarneming

Onderneming	Verzoek vanwege	Verzoek ingediend op	Datum besluit	Toegekende vergoeding
Antiekhandel	Minder klanten	3 mei 2005	nog niet	nvt
Bank	Minder klanten geldautomaat	14 november 2002	20 juni 2005	18
Bewoner	Huis minder waard	1 juli 2003	7 maart 2005	4
Horeca	Minder klanten	13 januari 2003	14 mei 2004	14
Horeca	Minder klanten	15 april 2004	23 augustus 2004	64
Horeca	Minder klanten	4 februari 2005	nog niet	nvt
Fotozaak	Minder klanten	30 juni 2002	19 oktober 2004	9
idem		16 oktober 2003	6 september 2005	44
Juwelier	Minder klanten en extra kosten	11 maart 2002	27 mei 2003	0
Kledingatelier	Minder klanten	1 oktober 2004	20 juni 2005	0
Verhuurder	Huurderving	30 juni 2004	7 april 2006	25

Bedragen afgerond op duizenden euro's.

De rekenkamer analyseert in dit hoofdstuk de drie belangrijkste processtappen:

- de beoordeling van de ingediende verzoeken (§ 5.1);
- de advisering (§ 5.2);
- de besluitvorming (§ 5.3).

5.1 Beoordeling verzoeken

Ondernemers dienen hun verzoek voor de vergoeding van de economische schade door de aanleg van de Noord/Zuidlijn in via het Schadebureau. Het indienen van een verzoek kost de ondernemer in principe niets. Het Schadebureau heft geen leges.

Sinds 2000 hebben 175 ondernemers samen 209 verzoeken ingediend bij het Schadebureau. Het Schadebureau registreerde de meeste verzoeken in 2004 (Tabel 7).

Tabel 7 – Aantal ingediende verzoeken per jaar

Jaar	Aantal	%
2000	1	1
2001	20	10
2002	30	14
2003	38	18
2004	73	35
2005	47	22
Totaal	209	100

Naast het uitvoeren van de in de verordening beschreven taken fungeert het Schadebureau in de praktijk ook als informatiepunt. Het Schadebureau heeft een eigen website en geeft een brochure uit met informatie over de compensatieregeling. In het najaar van 2005 gaf het Schadebureau ook een toelichting op de regeling tijdens drie informatieavonden voor ondernemers in de stationsgebieden Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan. Sinds ongeveer 2004 voert het Schadebureau soms verkennende gesprekken met ondernemers die overwegen om een verzoek in te dienen. Het gesprek gaat dan bijvoorbeeld over de haalbaarheid en de inkleding van het eventuele verzoek.

5.1.1 Controles

De ondernemers moeten bij hun verzoek gegevens meezenden, zoals uittreksel uit het handelsregister, de jaarrekeningen en maandgegevens over de omzet (de afgelopen 5 jaar en het lopende jaar) en een schadebegroting.

Het Schadebureau moet bij de ingediende verzoeken controleren of het verzoek op het juiste formulier is ingediend, of het formulier helemaal is ingevuld en alle gevraagde stukken

zijn meegezonden en of er de afgelopen twaalf maanden al niet eerder een verzoek is ingediend (Tabel 8). Als er iets niet klopt mogen verzoekers binnen vier weken het verzoek als nog in orde brengen.¹⁰

Tabel 8 – In de verordening voorgeschreven controles op de ingediende verzoeken¹¹

Handeling:

1. het verzoek moet zijn ingediend via het voorgeschreven aanvraagformulier
2. dat in de twaalf maanden voorafgaand aan het verzoek al niet eerder een verzoek is ingediend
3. dat het formulier bevat:
 - de naam en het adres van de verzoeker;
 - de dagtekening;
 - een beschrijving van de handeling en/of het bestuursbesluit dat naar het oordeel van de verzoeker het nadeel en of de planschade veroorzaakt;
 - een opgave van een zo nauwkeurig mogelijke specificatie van het bedrag van het nadeel/de planschade;
 - en opgave van de aard en de omvang van het nadeel/de planschade dat/die naar het oordeel van de verzoeker dient te worden gecompenseerd c.q. te worden vergoed;
 - een ondertekening door de verzoeker.
4. of het verzoek toereikend – lees compleet – is

Als niet aan de bovengenoemde voorwaarden en termijnen is voldaan mag het Schadebureau een verzoek niet aan de Schadecommissie voorleggen. Artikel 10 van de verordening is op dit punt heel stellig. Er moet dan een bestuurlijk besluit volgen om het verzoek niet in behandeling te nemen.

De rekenkamer onderzocht de controle van het Schadebureau op de ingediende verzoeken via de deelwaarneming. Toen bleek het volgende:

- bij de fotozaak waren de verzoeken op een verkeerd formulier ingediend zonder dat het Schadebureau dit liet herstellen;
- twee horecazaken dienden alleen het eerste verzoek op de juiste wijze in. De daaropvolgende verzoeken werden niet via een officieel formulier ingediend;
- het Schadebureau liet verzoekers incomplete verzoeken niet altijd aanvullen. De rekenkamer constateerde dat het bureau bij drie verzoeken, die van de bank in 2002, het kledingatelier in 2004 en de antiekhandel in 2005 niet vroeg om de ontbrekende schadebegroting. Bij twee bovengenoemde horecazaken waren de vervolgzaken ook niet compleet;
- de fotozaak en de verhuurder deden langer dan de toegestane vier weken over het aanleveren van ontbrekende informatie.

Het Schadebureau had formeel geen van de bovenstaande verzoeken bij de commissie in behandeling mogen geven. Artikel 10, eerste lid van de verordening schrijft immers voor dat verzoeken die niet op het juiste formulier zijn ingediend, incompleet zijn, of te laat worden aangevuld niet in behandeling mogen worden genomen.

Het Schadebureau was tot 2004 naar eigen zeggen coulant met het voorleggen van incomplete verzoeken aan de Schadecommissie.¹² Het Schadebureau stelt dat dit sindsdien in principe niet meer gedaan wordt. Uit de deelwaarneming van de rekenkamer blijkt dat laatste echter nog niet.

Het Schadebureau gaf in gesprekken met de rekenkamer aan dat het tot op heden niet gebruikelijk is om verzoeken niet in behandeling te nemen zodra de termijn voor aanvulling wordt overschreden. Pas als verzoekers er langer dan een half jaar over doen worden ze afgewezen.

5.1.2 Kennelijke ongegrondheid

Het Schadebureau moet ook vaststellen of het ingediende verzoek al dan niet: "... kennelijk ongegrond ..." is.¹³ Wat er op neer komt dat het Schadebureau een filter moet vormen dat verzoeken tegenhoudt die overduidelijk niet gehonoreerd zullen worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken waarvoor een andere regeling is ingesteld, zoals het vergoeden van verzakkingen van gebouwen, persoonlijk letsel, of waarbij overduidelijk is dat het nadeel niet door de Noord/Zuidlijn wordt veroorzaakt.¹⁴

Als het Schadebureau het verzoek in orde vindt moet het aan de commissie worden gezonden. Het Schadebureau moet de verzoeker daarover informeren en daarbij ook informatie geven over de samenstelling van de Schadecommissie.¹⁵

Kennelijk ongegronde verzoeken moeten bij besluit worden afgewezen door de wethouder.

De rekenkamer constateert na bestudering van de verordening dat deze niet duidelijk maakt wat nu wel of niet kennelijk ongegrond is. Daardoor is dit voor het Schadebureau een moeilijk te hanteren afwijzingsgrond. In 2001 en 2002 zijn om deze reden ook geen verzoeken afgewezen. In de loop van de jaren ontstond binnen het Schadebureau kennis over vaste redeneerlijnen van de Schadecommissie. Het Schadebureau is deze kennis gaan betrekken bij de beoordeling van de kennelijke ongegrondheid. Hierdoor worden volgens het Schadebureau meer en meer verzoeken als kennelijk ongegrond afgewezen.

In 2000 en 2001 zijn alle ingekomen verzoeken door het Schadebureau aan de Schadecommissie voorgelegd. Vanaf 2002 worden verzoeken afgewezen zonder dat de commissie daarover adviseert (Tabel 9). Dat kan zijn omdat er sprake is van 'kennelijke ongegrondheid', incomplete, verkeerd ingediende of te laat aangevulde verzoeken. Het Schadebureau rapporteert hier echter niet over.

Tabel 9 – Aantal niet in behandeling gestelde verzoeken

Jaar	Aantal niet in behandeling gestelde verzoeken	Totaal aantal ingediende verzoeken per jaar	% niet in behandeling
2000	0	1	0
2001	0	20	0
2002	2	30	7
2003	6	38	16
2004	7	73	10
2005	10	47	21
Totaal	22	209	11

Het Schadebureau moet verder de verzoeker informeren over het in behandeling stellen van zijn of haar verzoek bij de Schadecommissie. Daarbij moet het bureau de verzoeker ook informeren over de samenstelling van de commissie. Dat deed het bureau tot en met 2005 niet. De verzoekers ontvingen alleen schriftelijke informatie over de adviesprocedure. In 2006 is het bureau dit overigens wel gaan doen.

5.1.3 Conclusie

Het Schadebureau fungeert in de praktijk ook als informatiepunt. Het bureau geeft voorlichting, geeft een brochure uit, heeft een website en voert gesprekken met ondernemers die nadenken over het indienen van een verzoek.

Sinds 2000 zijn er 209 verzoeken ingediend bij het Schadebureau. Het Schadebureau registreerde de meeste verzoeken in 2004.

De gegevens die het Schadebureau in eerste instantie van de verzoeker vraagt betreffen gegevens over de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, de jaarrekeningen en maandgegevens over de omzet van de afgelopen 5 jaar en het lopende jaar en een schadebegroting. Het aanleveren van deze gegevens vormt naar het oordeel van de rekenkamer voor vooral de kleinere ondernemingen een grote belasting.

Het Schadebureau moet ingediende verzoeken beoordelen en voorkomen dat ‘kennelijk ongegronde’ verzoeken in behandeling worden gesteld van de Schadecommissie. De rekenkamer constateert dat het Schadebureau tot 2002 geen verzoeken afwees omdat ze kennelijk ongegrond waren. De verordening zelf bood het Schadebureau te weinig houvast voor deze beoordeling. Het Schadebureau kan sindsdien op basis van de kennis van de inhoud van de adviezen van de Schadecommissie invulling geven aan deze beoordeling. Vanaf 2003 worden er in toenemende mate verzoeken afgewezen zonder dat de Schadecommissie wordt ingeschakeld.

Het Schadebureau voert voorgeschreven controles niet goed uit. Verzoeken die niet compleet zijn, verkeerd zijn ingediend, of te laat worden aangevuld mogen niet in behandeling worden gesteld bij de Schadecommissie. Het Schadebureau deed dit wel.

Het Schadebureau informeerde tot en met 2005 verzoekers niet over de samenstelling van de Schadecommissie. De verordening schrijft dit wel voor.

5.2 Advisering

De Schadecommissie moet advies uitbrengen op ieder verzoek dat zij voorgelegd krijgt. De meeste adviezen gaan over ‘gewone’ verzoeken tot vergoeding. Een deel van de adviezen gaat over het alvast verstrekken van voorschotten in afwachting van het definitieve advies.¹⁶ Deze voorschotten moeten op enig moment verrekend worden in een definitief advies. Vanaf 2001 bracht de commissie 181 adviezen uit (Tabel 10).

Tabel 10 – Aantal door de Schadecommissie uitgebrachte adviezen

Jaar	Aantal ‘definitieve’ adviezen	Aantal voorschotadviezen	Totaal
2001	1	-	1
2002	11	11	22
2003	18	7	25
2004	26	18	44
2005	50	39	89
Totaal	106	75	181

Het aantal uitgebrachte adviezen neemt in 2005 sterk toe. Volgens het jaarverslag 2005 van het Schadebureau zijn er eind 2005 nog ongeveer 120 verzoeken in behandeling.

De commissie houdt normaal gesproken een hoorzitting en schrijft eerst een conceptadvies voordat zij definitief adviseert. De verzoeker mag via een zienswijze reageren op het conceptadvies.¹⁷

Één van de belangrijkste uitgangspunten bij de advisering is dat de commissie onafhankelijk te werk moet kunnen gaan binnen de randvoorwaarden die de verordening stelt. De verordening stelt eisen aan de inhoud van de adviezen en het adviesproces.

5.2.1 Inhoud van de adviezen

De verordening bevat bepalingen waarmee eisen gesteld worden aan de inhoud van de adviezen. Deze eisen hebben te maken met de juridische achtergrond van het vraagstuk van de nadeelcompensatie en planschade. De Schadecommissie moet daarom bij alle adviezen op basis van onderzoek kunnen aangeven:¹⁸

- a. of er sprake is van nadeel of planschade;
- b. hoe groot dit nadeel of die planschade is;
- c. of en in welke mate verzoekers de kosten van het nadeel of de planschade zelf zouden moeten dragen;
- d. of de verzoekers misschien al op een andere manier worden, of kunnen worden gecompenseerd voor het nadeel of de planschade;
- e. of de verzoekers een vergoeding voor de inzet van deskundigen moet krijgen;
- f. hoeveel compensatie- of planschadevergoeding gegeven moet worden.¹⁹

Over de manier waarop de commissie deze vragen moet beantwoorden is in de verordening alleen vastgelegd dat dit zoveel mogelijk bepaald moet worden door de tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn door de ondernemer behaalde winst te vergelijken met de gemiddelde winst in de vijf jaren voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn.²⁰

De verordening laat de commissie dus veel vrijheid om zelf de systematiek te bepalen om bovengenoemde vragen a. t/m f. te beantwoorden.

Causaliteit

De commissie dient te onderzoeken in welke mate eventuele schade aantoonbaar het gevolg is van de aanleg van de metro. Dit kan tot gevolg hebben dat schade die in de beleving van iedereen rechtstreeks het gevolg is van de aanleg van de Noord/Zuidlijn niet wordt vergoed omdat het verband niet kan worden aangetoond. De rekenkamer ontving hierover een brief van een ondernemer aan het tracé. Hij ervaart economische schade sinds de bouw begon en concludeerde na overleg met het Schadebureau dat hij niet in aanmerking komt voor vergoeding omdat het verband niet aantoonbaar zou zijn. Uit deze brief:

“Vanaf de dag dat het hek geplaatst werd hebben wij ons klantenaantal terug zien lopen, momenteel draaien wij ongeveer een derde minder omzet dan voorheen. Mede omdat het parkeren vanaf dag één veel en veel strenger werd aangepakt, onze buurt onbereikbaar werd gemaakt en tramaansluitingen veranderd (lees verslechterd) werden, zijn we zo ongeveer al onze vaste klanten kwijt geraakt, die vanuit Amstelveen en Buitenveldert met name op vrijdag en zaterdag kwamen.

Het contact dat ik met het Schadebureau heb gehad is beperkt gebleven tot een telefoongesprek: nadat ik had uitgelegd waar wij gevestigd zijn werd me te verstaan gegeven dat er weliswaar formulieren worden opgestuurd, maar dat het invullen bij voorbaat verloren moeite zou zijn: ‘we bevinden ons buiten het directe rampgebied’. Ik heb hier dan ook vanaf gezien.

De reden dat wij als ondernemer nog bestaan danken we aan het feit dat in 2002 een tweede vestiging is geopend buiten Amsterdam, deze trekt de kar zoals dat genoemd wordt voor de hoofdvestiging. Het bovenstaande heeft ons gebracht tot het besluit Amsterdam de rug toe te keren. Onze zaak staat sinds twee maanden te koop.

Dat de belangstelling niet over houdt, zal niemand verbazen – wie wil in dit gebied nog ondernemen? Dat onze praktijk die van velen is blijkt wel uit de contacten met collega’s uit de directe omgeving. Meerdere denken hetzelfde of zijn al gestopt.”

Nadeelcompensatie of planschade?

Planschade is een speciale vorm van nadeelcompensatie. Vergoedingen voor planschades zijn gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening en kunnen worden toegekend als schade wordt geleden als gevolg van een wijziging van een bestaand bestemmingsplan of als gevolg van het verlenen van vrijstellingen bij een bestaand bestemmingsplan. Het meest wezenlijke verschil tussen planschade en nadeelcompensatie is dat bij vergoedingen voor planschade geen aftrek op de vergoeding wordt toegepast voor het normaal maatschappelijk risico.²¹

De verordening geeft zowel regels voor de nadeelcompensatie als voor de vergoedingen van planschades. De regels voor de bepaling van planschade zijn minder uitgewerkt in de verordening. De commissie bepaalt in de praktijk zelf per verzoek of er sprake is van planschade of van nadeelcompensatie. Met uitzondering van de aftrek voor het normaal maatschappelijk risico benadert de commissie overigens planschade en nadeelcompensatie steeds op een gelijke wijze. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid vindt de rekenkamer dit ook billijk omdat zo op een uniforme manier het schadebedrag wordt bepaald.

De rekenkamer plaatst hierbij wel een kanttekening. Een verzoeker kan er belang bij hebben dat de schade wordt aangemerkt als planschade, omdat er dan geen korting voor normaal maatschappelijk risico is. Deze kwalificatie is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de schadeveroorzakende actie ook zonder aanpassing van het bestemmingsplan mogelijk was geweest. Verzoekers kennen de operationele criteria van de Schadecommissie hiervoor niet. Dit kan ertoe leiden dat een verzoeker met een onverwachte korting op het schadebedrag wordt geconfronteerd. De rekenkamer pleit er daarom voor de gehanteerde criteria te publiceren.

Omvang van het nadeel of de planschade

De Schadecommissie moet bepalen hoe groot het nadeel of de planschade is. Artikel 3 lid 2 regelt de wijze waarop de schade als gevolg van winstderving moet worden berekend. De winstderving wordt berekend door de winst tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn te vergelijken met de behaalde *gemiddelde* winst vóór de aanleg van de Noord/Zuidlijn in de daarvoor in aanmerking komende, in beginsel, vijf jaren. Het aldus verkregen resultaat zal worden gecorrigeerd met een inflatiecorrectie en, voorzover aanwezig met een toepasbare branchecorrectie.

De rekenkamer vindt de in artikel 3.2 vastgelegde methodiek om uit te gaan van een referentieperiode een goed uitgangspunt om schades als gevolg van winstderving te bepalen.

De Schadecommissie berekent in het advies de omvang van de schadevergoeding. De commissie hanteert daarbij beleidslijnen die bij ondernemers arbitrair kunnen overkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de berekening van de omzet van de ondernemer indien de Noord/Zuidlijn niet zou zijn aangelegd en de eisen die aan de ondernemer worden gesteld om zelf schadebeperkende maatregelen te treffen.

Overigens behoren de verzoekers zelf ook een schadebegroting toe te voegen bij hun verzoek. Deze gevraagde schadebegroting speelt inhoudelijk als bouwsteen voor het op te stellen advies nauwelijks een rol. De commissie begroot de schade zelf.

De mate waarin ondernemers zelf de gevolgen moeten dragen

Als op het moment van vestiging de ondernemer wist of had kunnen weten dat hij mogelijk schade zou ondervinden door de aanleg van de Noord/Zuidlijn, komt hij niet in aan-

merking voor een schadevergoeding. In een dergelijk geval past de Schadecommissie een korting toe wegens voorzienbaarheid. De verordening geeft niet aan wanneer en tot welk percentage een korting voor *voorzienbaarheid* moet worden toegepast. De Schadecommissie moest daarom een eigen beleidslijn ontwikkelen.

De beleidslijn van de Schadecommissie is als volgt.

- De commissie past 100%-korting toe als de ondernemer zich na november 2000 heeft gevestigd aan of nabij het tracé van de nieuwe metrolijn. Deze ondernemers ontvangen dus geen schadevergoeding. De 100%-korting past de commissie toe omdat in november 2000 de gemeenteraad akkoord is gegaan met de rijksbijdrage en daarmee feitelijk de aanleg van de Noord/Zuidlijn vaststond. Het toepassen van de 100%-korting vindt de rekenkamer billijk aangezien ook uit jurisprudentie valt af te leiden dat gemeente geen verplichting heeft om in die situatie enige schade te vergoeden. Ondernemers vestigden zich immers bewust in het 'hindergebied'.
- Ondernemers die zich tussen mei 1996 (principebesluit van de raad) en november 2000 (aanvaarding van het subsidiebeschikking door de raad) hebben gevestigd worden door de commissie voor 50% gekort op het begrote schadebedrag. Hoewel de betrokken ondernemers bewust het risico hebben genomen van de mogelijke aanleg van de Noord/Zuidlijn acht de rekenkamer het te billijken dat de betrokken ondernemers wel nog enige vergoeding krijgen. In die periode was de aanleg van de Noord/Zuidlijn en daarmee het ontstaan van hinder nog niet zeker.

De rekenkamer constateert in haar deelwaarneming dat de Schadecommissie deze beleidslijn steeds consequent toepast. De toepassing van de beleidslijn voor de voorzienbaarheid vormt voor sommige verzoekers (mede) aanleiding om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit op het verzoek. In de deelwaarneming heeft de rekenkamer speciale aandacht gehad voor de ingediende bezwaren. Van de in totaal 17 onderzochte bezwaren gaat de argumentatie in 7 gevallen (ook) in op besluiten waarbij is gekort op de vergoeding, of daar helemaal van wordt afgezien vanwege de beleidslijn. De rekenkamer leidde uit de dossiers af dat bij het besluit op het bezwaar, als dat al genomen was, de beleidslijn over de voorzienbaarheid van de commissie in stand is gebleven.

Hierbij maakt de rekenkamer de wel volgende opmerking. De omvang van de toegepaste korting van 50% is op zich arbitrair en niet onderbouwd. Het consequent toepassen van een uniform kortingspercentage heeft als voordeel dat er rechtsgelijkheid ontstaat, maar de 50%-korting kan er echter wel toe leiden dat ondernemers in de financiële problemen raken.

Een ondernemer in de enquête gaf aan dat zijn vergoeding werd gekort omdat hij in 1998 een onderneming, die hij tot dan toe samen met familieleden dreef, alleen voortzette. De commissie kortte hem vanwege de voorzienbaarheid van de aanleg.

Ook bestaat de mogelijkheid dat de commissie een korting toepast wegens *normaal maatschappelijk risico*. Als een ondernemer reeds vóór mei 1996 was gevestigd en het schadeverzoek valt onder de categorie nadeelcompensatie dan past de Schadecommissie standaard deze korting van 20% toe. De korting wordt maximaal maximaal 18 maanden toegepast. De betreffende korting is in de verordening van mei 2001 niet voorgeschreven, maar op basis van jurisprudentie wel toegestaan. De in juli 2000 vastgestelde verordening ging nog uit van een vast kortingspercentage van 25%. Het opnemen van een vast vergoedings of kortingspercentage in de verordening vond de Raad van State niet acceptabel. Dit omdat daar-

mee per definitie de mogelijkheid van een hogere of zelfs volledige vergoeding van schade wordt uitgesloten. In de toelichting op de gewijzigde verordening d.d. mei 2001 wordt evenwel de verwachting uitgesproken dat de commissie, vanuit een oogpunt van gelijke behandeling, een vaste lijn zal gaan ontwikkelen. Dit is ook gebeurd. Zoals hiervoor al vermeld is de beleidslijn van de commissie een korting van 20%. Hoewel dit percentage arbitrair is vastgesteld kan de rekenkamer het percentage wel billijken. Uit jurisprudentie van schadevergoedingen elders in Nederland is gebleken dat de rechter een korting wegens normaal maatschappelijk risico aanvaardbaar vindt. Bovendien schept het hanteren van een vast percentage rechtsgelijkheid. Het toepassen van een kortingspercentage kan bij de betreffende ondernemingen wel tot financiële problemen leiden. Anderzijds merkt de rekenkamer hierbij op dat de betreffende ondernemingen in het voordeel zijn ten opzichte van ondernemers die schade ondervinden door kleinschalige projecten in de openbare ruimte in de stad. Deze ondernemers ontvangen vanwege het normale maatschappelijke risico over het algemeen geheel geen schadevergoedingen van de gemeente.

Schadebeperkende maatregelen

Artikel 5.4 regelt deze verplichting van de verzoeker om de schade zoveel mogelijk te beperken. Het artikel luidt als volgt:

“Indien en voorzover naar het oordeel van de gemeenteraad de verzoeker verwijtbaar lijdelijk de gevolgen van de aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft afgewacht, terwijl door het treffen van bepaalde maatregelen de nadelige gevolgen ervan hadden kunnen worden beperkt of voorkomen, beslist de gemeenteraad, gehoord de Schadecommissie, in ieder geval geheel of gedeeltelijk afwijzend op een verzoek om nadeelcompensatie.”

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de Schadecommissie bij zijn advisering rekening houdt met de mate waarin de ondernemers schadebeperkende maatregelen hebben getroffen. De rekenkamer vindt het een goed uitgangspunt dat van ondernemers verwacht wordt dat ze hun bedrijfsvoering aanpassen aan de gewijzigde situatie en daarmee het verlies zoveel mogelijk te beperken. De rekenkamer maakt hierbij evenwel de volgende kanttekeningen.

- Wanneer een ondernemer gedurende een langere periode schade ondervindt verwacht de commissie dat de ondernemer meer mogelijkheden heeft om schadebeperkende maatregelen te treffen. Indien hij dat niet doet past de commissie een korting toe op het begrote schadebedrag. In de praktijk kan dit als consequentie hebben dat de Schadecommissie het ondernemers aanreken als deze nalaten om personeel te ontslaan, een maatregel die op zich bij kleinere ondernemingen ingrijpender is dan bij grotere ondernemingen met meerdere vestigingen. Bij grotere ondernemingen kan een overcapaciteit veelal door natuurlijk personeelsverloop worden opgevangen.
- Bij het treffen van maatregelen kan een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen met herstelbare en met niet-herstelbare gevolgen. Indien het niet mogelijk is om na de hinderperiode de maatregel terug te draaien, kan de vraag worden gesteld of de ondernemer niet onredelijk getroffen wordt.
- Pas op het moment dat het concept-advies door de commissie wordt opgeleverd ontstaat duidelijkheid wat de commissie op dit punt van de ondernemer verwacht. Hierdoor is hij niet goed in staat hierop te anticiperen. Dit verklaart mede de klachten van ondernemers (zie 2.2) over het onduidelijke beleid van de commissie rond het treffen van schadebeperkende maatregelen.

Ondernemers kunnen door de verplichting om zelf schadebeperkende maatregelen te treffen tot ingrijpende maatregelen over moeten gaan. Het kan bijvoorbeeld leiden tot ontslag van personeel. Dit is vooral voor kleine ondernemingen met weinig personeel en of waar

sprake is van langjarige dienstverbanden een zeer aangrijpende maatregel. Uiteraard kan de ondernemer afzien van het treffen van zulke maatregelen, maar dan wordt de ondernemer hiervoor wel gekort in het advies over de vergoeding.

De rekenkamer constateert dat er objectieve criteria ontbreken voor de verplichting om schadebeperkende maatregelen te treffen. Het zou fraai zijn als de commissie hiervoor condities of beleidslijnen ontwikkelt aan de hand van de uitgebrachte adviezen (jurisprudentie). Dit versterkt de consistentie in de adviezen en maakt het mogelijk om vooraf over de criteria te communiceren. Daarmee wordt het draagvlak voor de afgegeven adviezen vergroot.

Vergoeding van deskundigenkosten

De adviezen van de commissie gaan ook over de vergoeding van deskundigenkosten, het geven van vergoedingen aan ondernemers voor de ondersteuning door deskundigen. De commissie ontwikkelde hiervoor een eigen beleidslijn. De commissie benadert de deskundigenkosten door per verzoek te kijken of het nodig en redelijk is om de verzoeker deskundigenkosten te vergoeden.

De commissie adviseert vergoeding voor deskundigenkosten alleen bij drie specifieke processtappen. Daarbij hanteert zij per stap een standaardvergoeding van € 500,-. De Schadecommissie zal dus maximaal een vergoeding van € 1500,- adviseren (Tabel 11).

Tabel 11 – Beleidslijn vergoeding deskundigenkosten Schadecommissie

Stap richting advies	Bedrag
Indienen verzoek	€ 500,-
Als de commissie nadere informatie vraagt	€ 500,-
Indienen zienswijze	€ 500,-
Totaal	€ 1500,-

De Schadecommissie vertelde de rekenkamer dat zij tot deze regeling is gekomen omdat het te veel tijd (en geld) kost om individuele nota's van deskundigen te beoordelen. Daarnaast wil de commissie niet dat een ruimhartiger vergoeding een aanzuigende werking krijgt op personen die zich als deskundig begeleider van verzoekers willen presenteren. Het Schadebureau wees er verder op dat de Schadecommissie een faciliteit is voor de verzoekers. Een deskundige hoeft hoogstens met een schuin oog naar de compleetheid van de ingediende informatie te kijken. En dat hoeft niet veel te kosten.

De rekenkamer zag in de deelwaarneming dat de beleidslijn voor de vergoeding consequent wordt toegepast door de Schadecommissie. De rekenkamer constateerde verder dat drie verzoekers bezwaar maakten tegen besluiten waarin deze lijn van de Schadecommissie is gevolgd. De rekenkamer leidt uit de dossiers af dat de bezwarencommissie en het college in twee gevallen de beleidslijn hebben overgenomen.

In één geval was er ten tijde van het dossieronderzoek nog geen besluit op het bezwaar genomen door het college. De rekenkamer constateert dat de bezwarencommissie het college daar al wel heeft geadviseerd een hogere vergoeding toe te kennen dan de Schadecommissie adviseerde.

Zienswijzen

Nadat de Schadecommissie het conceptadvies af heeft mag de verzoeker daar op reageren door een 'zienswijze' in te dienen. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de definitieve ad-

viezen van de commissie op de zienswijzen in gaan. De reactie van de commissie op de zienswijzen vormt een apart onderdeel van het definitief advies. Overtuigende zienswijzen leiden ook tot bijstelling van de adviezen in het voordeel van de verzoekers. Voorbeelden daarvan zijn de verzoeken van de verhuurder en die van de bank uit de deelwaarneming.

De inbreng van de verzoeker via de zienswijze (maar ook al bij de hoorzitting) is medebepalend voor de hoogte van de schadevergoeding. Volgens de rekenkamer is de hoogte van de schadevergoeding daarmee mede afhankelijk van de weerbaarheid, het reactief vermogen en de overtuigingskracht van de verzoeker. Ondernemers laten zich daarom voor het opstellen ook wel bijstaan door deskundigen. De rekenkamer vindt de vaste vergoeding van € 500,- laag als tegemoetkoming voor de inzet van deskundigen. De werkelijke kosten van de ondernemer voor de ondersteuning zijn bij complexe verzoeken zeker hoger.

5.2.2 Adviesproces

De rekenkamer constateerde aan de hand van de deelwaarneming dat de Schadecommissie bij alle in behandeling genomen verzoeken een advies had opgesteld, of daar mee bezig was. Deze adviezen kennen allemaal een (min of meer) uniforme indeling.

Een advies van de commissie komt volgens een vaste procedure tot stand. Het maakt daarbij niet uit of het om een ‘normaal’ verzoek gaat, of dat er om een voorschot is gevraagd. Aan de verschillende stappen in de adviesprocedure (hoorzitting, conceptadvies, zienswijze en definitief advies) zijn termijnen verbonden (Tabel 12).

Tabel 12 – Termijnen advisering normale procedure ²²

Stap	Termijn in weken	Extra termijn
• Hoorzitting	6	
• Conceptadvies door Schadecommissie	12	
• Uitgesteld conceptadvies door Schadecommissie		6
• Zienswijze op conceptadvies indienen door verzoeker/gemeente	6	
• Definitief advies van Schadecommissie	6	
• Uitstel definitief advies door Schadecommissie		*4
Totaal	30	10

* Langer mag ook als de gemeenteraad en de verzoeker akkoord gaan.

Het uitbrengen van een definitief advies op een verzoek mag 30 weken duren. De verordening geeft de mogelijkheid tot uitstel. De advisering op een verzoek mag dan bijvoorbeeld ook 40 weken duren als alle termijnen voor uitstel worden benut.

Na toestemming van de verzoeker en de wethouder mag de commissie het uitbrengen van een definitief advies langer dan vier weken uitstellen. De doorlooptijd mag dan oplopen tot een jaar, of zelfs langer.

De verordening biedt de commissie de vrijheid om een verkorte procedure te volgen. Er wordt dan geen conceptadvies opgesteld. Een verkorte adviesprocedure duurt maximaal 12 weken (Tabel 13). Bij eventueel uitstel van het uitbrengen van een definitief advies bij een verkorte procedure mag de commissie zelf een nieuwe termijn aangeven. ²³

Tabel 13 – Termijnen advisering verkorte procedure ²⁴

Stap	Termijn in weken
Hoorzitting	6
Advies	6
Totaal	12

Op verzoek van het Schadebureau heeft O+S overzichten gemaakt van de gemiddelde doorlooptijden voor de verzoeken (Tabel 14).

Tabel 14 – Doorlooptijden advisering Schadecommissie

	Hoorzitting			Conceptadvies			Definitief advies			Korte procedure/ voorschot		
	Realisatie	Norm	Vershil	Realisatie	Norm	Vershil	Realisatie	Norm	Vershil	Realisatie	Norm	Vershil
2001	7	6	+ 1,0	58	18	+ 40	23	10	+ 13,0	31,9	6	+ 25,9
2002	7,7	6	+ 1,7	74	18	+ 56	15,5	10	+ 5,5	20,5	6	+ 14,5
2003	4,3	6	- 1,7	55	18	+ 37	14,9	10	+ 4,9	24,4	6	+ 18,4
*2004	5,9	6	- 0,1	36	18	+ 18	10,9	10	+ 0,9	19,9	6	+ 13,9
*2005	4,8	6	- 1,2	24	18	+ 6	8,3	10	- 1,7	4,2	6	- 1,8

* Op basis van de eerste helft van het jaar 2005.

De advisering op verzoeken duurt vaak veel langer dan is toegestaan volgens de verordening. In de fase van het conceptadvies is de overschrijding het grootst:

2003 37 weken

2004 18 weken

2005 6 weken

Ook de adviezen bij de verkorte procedure vergen aanzienlijk meer tijd dan volgens de termijnen van de verordening is toegestaan.

Uit de tabel lijken de doorlooptijden wel korter te worden, maar in werkelijkheid is de winst veel minder. De winst is vooral het gevolg van de manier van meten. De gepresenteerde doorlooptijden worden namelijk berekend op basis van het aantal afgewikkelde verzoeken op enig moment. De rest, alle verzoeken die nog in de “pijplijn” zitten, blijft buiten beschouwing. Zo heeft de rekenkamer berekend dat wanneer de in de tweede helft van 2005 afgewikkelde “pijplijnverzoeken” worden meegenomen de gemiddelde doorlooptijd voor de conceptadviezen van de in 2004 ingediende verzoeken 42 weken bedraagt in plaats van de vermelde 36 weken: dus 6 weken langer. De doorlooptijd van de verzoeken uit 2005 zal om dezelfde reden op een later tijdstip ook langer blijken te zijn.

De rekenkamer constateert dat verschillende oorzaken bijgedragen hebben aan de overschrijding van de doorlooptijden in de verordening.

1. De advisering blijkt in de praktijk zo lastig en bewerkelijk dat de termijnen uit de verordening niet kunnen worden gehaald. Volgens het Schadebureau is de werkelijk geleverde inspanning van de Schadecommissie reëel en volgt daaruit dat de advisering langer duurt. De voorzitter van de Schadecommissie verklaarde in het gesprek met de rekenkamer dat hij al voordat de verordening werd vastgesteld tegen de toenmalige Schademanager heeft gezegd dat de termijnen vrijwel zeker te krap waren. De verordening is hierop destijds echter niet aangepast.
2. De Schadecommissie stelt eigen prioriteiten. De leden van de commissie vinden het voor hun taak als Schadecommissie van het grootste belang dat er goede adviezen worden opgesteld. Als zij daarom menen dat een advies op een verzoek beter doordacht moet worden, dan nemen zij daarvoor meer tijd. Ook als dat betekent dat de doorlooptijden uit de verordening worden overschreden.

De commissie vindt verder dat lange doorlooptijden een gunstig neveneffect hebben. Bij langere doorlooptijden kan de commissie namelijk beter beoordelen of de getroffen schadebeperkende maatregelen afdoende zijn. Dit is vooral van belang bij langlopende schades. De plicht om schadebeperkende maatregelen te treffen wordt groter naarmate de schade langer voortduurt. De commissie gaat bij langlopende schadegevallen ook eerder over tot boekenonderzoek bij de verzoeker.

3. Ook de ondernemers zelf dragen bij aan de lange doorlooptijd. Het Schadebureau en de Schadecommissie wezen er op dat de overschrijdingen van de doorlooptijden vaak mede veroorzaakt worden door de verzoekers zelf. De ondernemers doen dan lang over het aanleveren van aanvullende informatie.
4. Er is gebrek aan voortgangsbewaking door het Schadebureau en de Schadecommissie. De rekenkamer constateert dat het Schadebureau de Schadecommissie de in de verordening beoogde vrijheid heeft gelaten om als onafhankelijke partij te adviseren, maar daar aanvankelijk zo ver in ging dat zij de Schadecommissie ook niet aansprak op het overschrijden van de termijnen uit de verordening. “Er stond een Chinese muur tussen,” en de commissie stuurde zelf aanvankelijk ook niet op de termijnen. Zij registreerde de doorlooptijden van verzoeken niet en rappelleerde evenmin de verzoekers die nalieten om aanvullende informatie op te sturen.²⁵
5. De coulance van het Schadebureau bij het in behandeling nemen van incomplete verzoeken en de aanvankelijk noodzakelijkerwijs terughoudendheid bij het afwijzen van kennelijk ongegronde aanvragen heeft bijgedragen aan de lange doorlooptijden. De Schadecommissie vroeg veelal op een later tijdstip alsnog de ontbrekende gegevens bij de ondernemer op. De doorlooptijd van de advisering nam daardoor toe. Daarnaast droeg de aanvankelijk terughoudende toepassing van “kennelijk ongegrond” als afwijzingsgrond bij beperkt bij aan vergroting van het aantal uit te brengen adviezen door de commissie.²⁶
6. Daar waar schade waarschijnlijk meerdere jaren gaat voortduren is om praktische redenen gekozen voor een behandeling per boekjaar. Met als gevolg dat een verzoek dat bijvoorbeeld in mei 2003 werd ingediend pas op zijn vroegst kan worden afgewikkeld na afsluiting van het betreffende boekjaar en het beschikbaar komen van de daarbij behorende jaarstukken. In de loop van het jaar 2004 dus. Al deze tijd staat het verzoek als in behandeling geregistreerd en verstrijken de in de verordening vermelde termijnen.
7. Ten slotte moet soms worden gewacht op publicaties van derden voor de correcties aan de hand van brancheontwikkelingen.

Het Schadebureau vertelde de rekenkamer dat het bureau verwacht dat de termijnen voor de advisering ook in de toekomst in de meeste gevallen niet gehaald zullen gaan worden. Het Schadebureau zou de verordening daarom op het punt van de termijnen graag beter in overeenstemming brengen met de praktijk. Bij voorkeur door een langere tijd op te nemen voor het opstellen van het conceptadvies. De termijnen in de verordening voor de Noord/Zuidlijn zijn volgens de Schadecommissie ook veel korter dan bij andere regelingen, zoals die bij de HSL-Zuid, de Betuweroute, Schiphol en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daar is voor het conceptadvies een termijn van een jaar toegestaan (een half jaar, te verlengen met nog een half jaar).

De afgelopen jaren heeft de Schadecommissie zich samen met het Schadebureau ingespannen om de nadelige gevolgen van de doorlooptijd van de advisering voor de verzoekers te verzachten. Voor verzoekers die gedurende een reeks van jaren schade ondervinden door de aanleg van de metro is een oplossing gevonden in het geven van voorschotten. Daaraan is wel de voorwaarde verbonden dat vast moet staan dat een verzoeker schade lijdt en het

aannemelijk is dat deze schade niet stopt. De commissie adviseert dan op basis van een globale beoordeling, meestal op basis van al bekende informatie, om een voorschot toe te kennen. De commissie volgt dan de verkorte procedure in de verordening, veelal wel met een hoorzitting.

Door meer voorschotten te verstrekken neemt de totale werkvoorraad voor de commissie overigens wel toe. Naast het voorschotadvies zal de commissie namelijk ook een conceptadvies en definitief advies moeten opstellen om de voorschotten te kunnen afwikkelen. Bij de afwikkeling kunnen overigens één of meer voorschotten tegelijk worden betrokken.

5.2.3 Conclusie

Vanaf 2001 bracht de commissie in totaal 181 adviezen uit. Daarvan ging het in 75 gevallen om een voorschot. Eind 2005 zijn nog 120 verzoeken in behandeling.

De verordening heeft als uitgangspunt dat de Schadecommissie een grote mate van vrijheid heeft om tot zijn adviezen te komen. De verordening stelt wel randvoorwaarden bij de *inhoud van de adviezen* en het *adviesproces*.

Inhoud van de adviezen

De Schadecommissie bepaalt in de praktijk zelf of er sprake is van planschade of van nadeelcompensatie. Bij planschade wordt geen korting toegepast voor normaal maatschappelijk risico, maar bij nadeelcompensatie wel. Dit vloeit voort uit wet- en regelgeving. De rekenkamer heeft geconstateerd dat voor bezoekers veelal niet duidelijk is onder welk vergoedingsregime zij vallen en wat daarvan de consequenties zijn. Hierdoor kunnen zij onverwacht worden geconfronteerd met een korting wegens normaal maatschappelijk risico.

De Schadecommissie berekent in het advies de omvang van de te vergoeden schade en handelt daarbij beleidslijnen die bij ondernemers arbitrair kunnen overkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de berekening van de omzet van de ondernemer indien de Noord/Zuidlijn niet zou zijn aangelegd en de eisen die aan de ondernemer worden gesteld om zelf schadebeperkende maatregelen te treffen.

Aangezien de commissie zelf ook de schadeberekeningen maakt vraagt de rekenkamer zich af of de verplichting aan verzoekers om zelf een schadebegroting in te dienen moet blijven bestaan.

Schade die de ondernemer aan zichzelf te wijten heeft brengt de commissie in mindering op de begrote schade. De commissie ontwikkelde twee 'algemene' beleidslijnen met vaste kortingspercentages voor de 'voorzienbaarheid' en het 'maatschappelijk risico' (Tabel 15).

Tabel 15 – Vaste kortingspercentages Schadecommissie

Vestigingsdatum ondernemers	Planschade	Nadeelcompensatie	Grondslag korting
vóór mei 1996	0%	*20%	Normaal maatschappelijk risico
tussen mei 1996 – november 2000	50%	50%	Voorzienbaarheid
na november 2000	100%	100%	Voorzienbaarheid

*Alleen over de eerste 18 maanden.

Wanneer ondernemers op het moment van vestigen wisten of hadden kunnen weten dat zij hinder zouden ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn dan wordt het schadebedrag geheel of gedeeltelijk gekort wegens voorzienbaarheid.

De commissie heeft een beleidslijn ontwikkeld om de volgende kortingen wegens voorzienbaarheid toe te passen:

- 100%, indien ondernemer zich heeft gevestigd na november 2000 (aanvaarding door gemeenteraad van subsidiebeschikking rijk) en
- 50%, indien ondernemer zich heeft gevestigd tussen mei 1996 en november 2000 (in mei 1996 is principebesluit genomen voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn).

Mede vanwege het rechtsgelijkheidsbeginsel vindt de rekenkamer een standaard kortingsregeling wegens voorzienbaarheid redelijk. De korting van 50% is evenwel arbitrair en niet onderbouwd. De 50%-korting kan er toe leiden dat ondernemers in de financiële problemen geraken en doordoor zelfs failliet gaan.

De Schadecommissie past consequent een korting van 20% toe wegens normaal maatschappelijk risico indien er naar het oordeel van de commissie sprake is van nadeelcompensatie en de ondernemer al voor mei 1996 gevestigd is aan de Noord/Zuidlijn. Het percentage van 20% is arbitrair en door de commissie zelf vastgesteld. De rekenkamer kan het hanteren van een kortingspercentage billijken, aangezien uit jurisprudentie elders in Nederland is gebleken dat de rechter een korting wegens normaal maatschappelijk risico aanvaardbaar vindt.

De Schadecommissie houdt bij de advisering rekening met de mate waarin ondernemers schadebeperkende maatregelen hebben getroffen. Dit resulteert eventueel in een korting op de vergoeding als de ondernemer te weinig heeft gedaan volgens de commissie. De commissie bepaalt dit van geval tot geval. Bij doorlopende schades, voornamelijk rond de stations, wordt van de ondernemers verwacht dat zij elk volgend jaar opnieuw en meer schadebeperkende maatregelen treffen. Het nalaten van het treffen van maatregelen leidt tot een korting in het advies van de Schadecommissie.

De rekenkamer vindt het goed dat de commissie rekening houdt met de mate waarin ondernemers zelf maatregelen hebben getroffen.

De rekenkamer signaleert wel dat dit ertoe kan leiden dat ondernemers bijvoorbeeld ook personeel zullen moeten ontslaan. Dergelijke maatregelen zijn voor kleine ondernemingen veelal ingrijpender dan voor grote ondernemingen met meerdere vestigingen. Grotere ondernemingen kunnen personele overcapaciteit eenvoudiger via natuurlijk verloop opvangen.

Verder constateert de rekenkamer dat ondernemers klagen dat er geen objectieve criteria zijn voor de verplichting om schadebeperkende maatregelen te treffen. Hierdoor zijn ze niet goed in staat om op deze verplichting te anticiperen.

De verordening maakt het mogelijk om de ondernemers een bijdrage te verstrekken in de deskundigenkosten. De Schadecommissie heeft hiervoor een eigen beleidslijn ontwikkeld, waarbij – voor zover van toepassing – per te onderscheiden fase een vaste bijdrage wordt geadviseerd van € 500,-. De rekenkamer is van oordeel dat de omvang van een bijdrage in de deskundigenkosten mede zouden moeten afhangen van de complexiteit van het verzoek.

De rekenkamer is zich bewust dat arbitraire elementen altijd een rol spelen bij het bepalen van het schadebedrag, ook al wordt het schadebedrag zoveel mogelijk onderbouwd en geobjectiveerd. Gelet op de onafhankelijke rol en de deskundigheid van de commissie, en de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de verzoekers tegen de uitspraken van de gemeente, vindt de rekenkamer dat voldoende waarborgen zijn geschapen voor een zorgvuldige bepaling van het schadebedrag. Wel vraagt de rekenkamer aandacht voor de kanttekeningen die zij plaatst bij de manier waarop de commissie het te vergoeden schadebedrag bepaalt.

De voorgeschreven benadering van de verzoeken door de commissie, met een nadruk op de causaliteit, leidt er toe dat schade die in de beleving van iedereen rechtstreeks het gevolg is van de aanleg van de Noord/Zuidlijn niet wordt vergoed als het verband niet kan worden aangetoond.

Adviesproces

De commissie moet advies uitbrengen op ieder verzoek dat de commissie ontvangt van het Schadebureau. De rekenkamer constateerde dat de commissie dit ook daadwerkelijk doet. Alle adviezen zijn (min of meer) op dezelfde wijze opgebouwd.

De afgelopen jaren zijn de termijnen voor de advisering op onderdelen steeds en vaak ook flink overschreden. Sinds de start van de schaderegeling in 2001 worden de genormeerde doorlooptijden voor afhandeling van verzoeken niet gehaald. De afhandeling van verzoeken die zijn ingediend in 2001 en 2002 duurde gemiddeld meer dan 2 jaar, waarvan ruim één jaar voor het opstellen van de conceptadviezen door de Schadecommissie (overschrijding van de termijn met ruim 300%). In meer recente jaren lijkt de afhandeling sneller te verlopen tot ruim meer dan één jaar, maar het beeld is hier vertekend omdat over deze jaren nog niet alle verzoeken zijn afgerond.

De termijnen voor de advisering zullen naar verwachting van het Schadebureau in de toekomst in de meeste gevallen niet gehaald worden. De voorzitter van de Schadecommissie verklaarde tegen de rekenkamer dat hij al voordat de verordening in 2000 werd vastgesteld tegen de toenmalige Schademanager heeft gezegd dat de termijnen vrijwel zeker te krap waren. De verordening is hierop destijds echter niet aangepast.

De Schadecommissie en het Schadebureau hebben de nadelige gevolgen van de doorlooptijd van de advisering op de verzoekers wel verzacht door verzoekers vlot voorschotten te geven. Daaraan is wel de voorwaarde verbonden dat vast moet staan dat een verzoeker schade lijdt en het aannemelijk is dat deze schade niet stopt.

Door meer voorschotten te verstrekken neemt de totale werkvoorraad voor de commissie toe. Naast het voorschotadvies zal de commissie namelijk ook een conceptadvies en definitief advies moeten opstellen om de voorschotten te kunnen afwikkelen. Bij de afwikkeling kunnen wel meerdere voorschotten tegelijk worden betrokken. De rekenkamer vindt het op deze wijze verstrekken van voorschotten een goed initiatief.

De commissie gaat op de zienswijzen in. De reactie van de commissie op de zienswijzen is een apart onderdeel van het definitieve advies. Overtuigende zienswijzen leiden ook tot bijstelling van de adviezen in het voordeel van de verzoekers.

5.3 Besluitvorming

Sinds 2001 zijn 174 besluiten op verzoeken genomen. Het besluit ging in 74 gevallen over een voorschot. Zie onderstaande tabel. Veertig keer is besloten om geen compensatie toe te kennen.

Tabel 16 – Aantal besluiten per jaar

Jaar	Aantal besluiten	Waarvan voorschotten
2001	0	0
2002	19	10
2003	24	8
2004	39	15
2005	92	41
Totaal	174	74

Het financieel belang van de uitgekeerde vergoedingen voor de nadeelcompensatie en de planschades bij de Noord/Zuidlijn bedroeg tot en met 2004 bijna € 1,3 miljoen. In 2005 is ruim € 1,9 miljoen uitgekeerd (Tabel 17).

Tabel 17 – Uitgekeerde nadeelcompensatie en planschadevergoeding per jaar

Jaar	Vergoeding per jaar	Cumulatief
2001	-	-
2002	271	271
2003	177	447
2004	851	1.298
2005	1.935	3.234
Totaal	3.234	

Bedragen in duizenden euro's.

5.3.1 Bevoegdheid

Op elk bij het Schadebureau ingediend verzoek dient een bestuurlijk besluit te volgen. In de periode 2001 – 2005 is hierbij afgeweken van de in de raadsbesluiten vastgelegde taakverdeling. In 2000 heeft de gemeenteraad de besluitvorming voor Nadeelcompensatie gedelegeerd aan het college. In 2003 is dit ook gebeurd voor de planschades. Hierbij heeft de gemeenteraad het college expliciet tevens toestemming gegeven om de bevoegdheden te mandateren aan de wethouder Financiën. Deze mandatering aan de wethouder heeft tot op heden niet formeel plaatsgevonden.

Dit betekent dat het college verantwoordelijk is voor de afdoening van nadeelcompensatie sinds juli 2000 en voor de afdoening van de planschade sinds maart 2003. Dit betekent ook dat tussen 20 juni 2000 en 26 maart 2003 de gemeenteraad alle besluiten op de planschadeverzoeken zelf had moeten nemen.

De wethouder Financiën heeft de afgelopen jaren al deze besluiten genomen. Terwijl in formele zin tot op heden de gemeenteraad of het college de besluiten had moeten nemen. Inmiddels is het Schadebureau bezig dit te herstellen. De benodigde bestuurlijke besluiten waren tijdens de uitvoering van het onderzoek in voorbereiding. Naar verwachting zal de besluitvorming nog in 2006 worden afgerond.

5.3.2 Besluit versus advies

De meeste besluiten gaan over verzoeken waarbij de Schadecommissie adviseerde. Deze besluiten zullen normaal gesproken verwijzen naar en in lijn zijn met het advies. Maar dat hoeft niet. Het besluit mag afwijken van het advies, als dat maar gemotiveerd wordt en de verzoeker zijn zienswijze op dit afwijkende besluit mag inbrengen bij het college.²⁷

Bij alle dossiers in de deelwaarneming volgde de wethouder bij het besluit het advies van de commissie voor de schadevergoeding/nadeelcompensatie en de vergoeding van de deskundigenkosten. In het gesprek met de rekenkamer vertelde het Schadebureau dat de wethou-

der bij zijn besluiten op definitieve adviezen nog nooit was afgeweken van de adviezen van de commissie.

Bij voorschotten wijkt het besluit van de wethouder tegenwoordig wel af van het advies van de commissie. De verordening schrijft voor dat voorschotten alleen, *de Schadecommissie gehoord*, mogen worden toegekend. Bovendien moet de verzoeker een spoedeisend belang hebben bij het voorschot.

In de praktijk weegt deze laatste bepaling niet heel zwaar bij het besluit. Voorschotten worden vrij soepel toegekend bij langlopende schades om verzoekers snel wat te kunnen bieden en niet de uitkomst van de normale adviesprocedure af te hoeven wachten.

De commissie adviseert standaard om bij voorschotten 75 procent van de verwachte schade uit te keren. Aanvankelijk volgde de wethouder dit advies. Tegenwoordig besluit de wethouder ook wel het bedrag verhogen tot 100% van de verwachte schade. De wethouder doet dit dan op voorstel van het Schadebureau. Het Schadebureau stelt dit voor als zij de schade aannemelijk vindt op basis van eigen inzichten en bijvoorbeeld kennis van eerdere verzoeken van dezelfde verzoeker.

Bij het Schadebureau is inmiddels ook een praktijk gegroeid waarbij aan de wethouder wordt voorgesteld om al op basis van het conceptadvies van de commissie over te gaan tot het uitkeren van een voorschot. Dit in de behoefte om sneller wat voor verzoekers te kunnen betekenen.

Voordat verzoeker daadwerkelijk een voorschot uitgekeerd krijgen moeten ze eerst een terugbetalingsverklaring tekenen. Ze geven daarmee aan dat ze akkoord gaan met (gedeelte-lijke) terugbetaling als bij het definitieve advies blijkt dat er te veel is uitgekeerd als voorschot. De door de rekenkamer onderzochte dossiers bevatten, voor zover er sprake was van het verstrekken van een voorschot, steeds een door de verzoeker ondertekent exemplaar van de voorgeschreven terugbetalingsverklaring.

5.3.3 Bezwaar en beroep

Verzoekers mogen bezwaar maken tegen ieder besluit van de wethouder. De rekenkamer onderzocht de bezwaren en constateerde dat tot en met 2005 tegen 15 van de 174 besluiten bezwaar is gemaakt. Dit betekent dat bij een kleine 7 % van de besluiten bezwaar is aangetekend. De strekking van het bezwaar wisselt. Vaak noemen verzoekers meerdere redenen voor het bezwaar. De bezwaren richten zich vrijwel altijd op de berekeningen en keuzes van de commissie die, volgens de indieners van het bezwaar, in een te lage vergoeding resulteren.

Bij zeven bezwaargevallen nam het college een besluit op het bezwaar.²⁹ En in alle gevallen werd het bezwaar ongegrond verklaard. Het college liet zich voor deze besluiten adviseren door een bezwaaradviescommissie en volgde steeds het advies van die commissie. In enkele gevallen is de indiener tegen het besluit op het bezwaar in beroep gegaan. De rechter had hier ten tijde van het onderzoek nog geen uitspraak over gedaan.

Het Schadebureau gebruikt het aantal ingediende bezwaren en de besluiten op het bezwaar als indicator voor de kwaliteit van de uitspraken. Volgens het Schadebureau kan het werk van de Schadecommissie: "inhoudelijk de toets der kritiek uitstekend doorstaan."³⁰ Daar staat tegenover dat de rekenkamer van ondernemers heeft begrepen dat zij terughoudend zijn in het indienen van bezwaren omdat zij de toch al lange procedure willen beëindigen en omdat zij extra advieskosten willen vermijden.

5.3.4 Snelheid besluitvorming

Het besluit moet volgens artikel 16 van de verordening zo spoedig mogelijk genomen worden na het uitbrengen van het definitieve advies. Een exacte termijn ontbreekt dus. De rekenkamer onderzocht in de deelwaarneming hoe snel de daadwerkelijke besluiten worden genomen.

Bij 8 dossiers van de 10 dossiers in de deelwaarneming heeft de wethouder een besluit genomen. Gemiddeld volgt het besluit van de wethouder binnen 16 (werk)dagen op het definitieve advies. Het snelste besluit kwam al binnen 5 dagen, het langzaamste besluit na 32 dagen.

Tabel 18 – Verschil data definitief advies en besluit

Onderneming	Datum definitief advies	Datum besluit	Verschil in werkdagen
Fotozaak	23 september 2004	19 oktober 2004	18
Horeca	3 mei 2004	14 mei 2004	10
Horeca*	17 januari 2006	24 januari 2006	5
Bank	25 april 2005	20 juni 2005	20
Fotozaak (winkel en groothandel)	24 augustus 2005	6 september 2005	9
Verhuurder	22 februari 2006	7 april 2006	32
Kledingatelier	10 juni 2005	20 juni 2005	9
Juwelier	25 april 2003	27 mei 2003	22
Gemiddeld			15,6

* Verzoek over 2004 is beoordeeld.

5.3.5 Conclusie

Vanaf 2000 neemt de wethouder Financiën alle besluiten op de ingediende verzoeken. De wethouder was daar formeel niet toe bevoegd. Het college had al deze besluiten moeten nemen voor zover het ging om nadeelcompensatie en na maart 2003 ook die voor de planschade. Tussen 20 juni 2000 en 26 maart 2003 was alleen de gemeenteraad bevoegd om besluiten op planschadeverzoeken te nemen. Overigens is het Schadebureau bezig dit te herstellen. De benodigde bestuurlijke besluitvorming zal vermoedelijk nog in 2006 worden afgerond.

Sinds 2001 heeft de wethouder Financiën 174 besluiten genomen. In 74 gevallen betrof het besluit tot een voorschot. Veertig keer besloot de wethouder geen compensatie toe te kennen. Het financieel belang van de uitgekeerde schadevergoedingen bedroeg tot en met 2004 bijna € 1,3 miljoen. In 2005 is ruim € 1,9 miljoen uitgekeerd.

De wethouder Financiën moet volgens de verordening 'zo spoedig' mogelijk een besluit nemen na het uitbrengen van het definitieve advies door de Schadecommissie. De rekenkamer onderzocht 10 besluiten en constateerde dat de wethouder gemiddeld binnen 16 werkdagen een besluit neemt. De rekenkamer vindt de snelheid waarmee het besluit wordt genomen in orde.

De wethouder volgt tot nu toe in al zijn besluiten het advies van de commissie over de te geven nadeelcompensatie of planschadevergoeding. Hetzelfde geldt voor de adviezen over de te vergoeden deskundigenkosten.

Volgens de verordening moeten verzoekers een spoedeisend belang hebben bij het voorschot. In de praktijk wordt dit spoedeisende belang bij het besluit om een voorschot uit te keren snel aanwezig geacht. Voorschotten worden gebruikt om verzoekers snel wat te kun-

nen bieden, meestal geld, zodat ze daarvoor niet eerst de uitkomst van een normale adviesprocedure hoeven af te wachten. De Schadecommissie adviseert bij voorschotten altijd om 75% uit te keren van de verwachte nadeelcompensatie of planschade. Op voorspraak van het Schadebureau besluit de wethouder dit wel te verhogen tot 100%, of op basis van een conceptadvies al over te gaan tot het geven van een voorschot. De verordening staat dit soort afwijken van het advies bij voorschotten toe. De formulering in de verordening is ruim op dit punt. Voorschotten mogen “de Schadecommissie gehoord” worden toegekend. Het Schadebureau laat verzoekers altijd een terugbetalingsverklaring ondertekenen voordat het voorschot wordt uitgekeerd. Daardoor verplicht de verzoeker zich om geld terug te betalen als uiteindelijk blijkt dat er teveel aan de verzoeker is voorgesloten.

Tegen 15 van de 174 besluiten hebben verzoekers bezwaar gemaakt. Bij de besluiten op de ingediende bezwaren is het bezwaar steeds ongegrond verklaard.

6 Toezicht, informatievoorziening en accountantscontrole

Dit hoofdstuk gaat het toezicht door het Schadebureau, de informatievoorziening aan wethouder Financiën en gemeenteraad en de accountantscontrole op het Schadebureau.

Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- het toezicht door het Schadebureau (§ 6.1);
- de bestuurlijke informatievoorziening (§ 6.2);
- de accountantscontrole (§ 6.3).

Paragraaf 6.4 bevat de conclusies.

6.1 Toezicht door Schadebureau

Het Schadebureau is in de schaderegeling aangewezen als de procesbewaker. Het bureau heeft naast een uitvoerende taak dus ook een taak als toezichthouder. De rekenkamer onderzoekt de invulling van het Schadebureau aan de toezichthoudende taak.

De rekenkamer hanteert als norm dat het toezicht van het Schadebureau over het hele proces moet gaan: van ingediend verzoek tot besluit. Het bureau moet de uitvoering beoordelen en daarbij kijken of de gestelde doelen worden bereikt en de uitvoering doelmatig verloopt en de verordening en andere regels worden nageleefd. Afhankelijk van de geconstateerde afwijkingen moet het Schadebureau:

- zelf maatregelen treffen tot bijsturing of;
- het bestuur informeren, zodat deze maatregelen kan nemen.

Bijzonder punt van aandacht bij het toezicht vormt de relatie met de externe Schadecommissie. De Schadecommissie vormt geen onderdeel van de gemeente. Voor de voortgang van het proces en de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming is het van belang dat de gemeente en de Schadecommissie, met in achtname van ieders verantwoordelijkheid, goed samenwerken. De rekenkamer beoordeelde deze samenwerking door te kijken naar de wijze waarop deze is vormgegeven en uitgevoerd.

De rekenkamer vindt dat er concrete afspraken moeten zijn gemaakt tussen de commissie en de gemeente. Deze afspraken moeten in elk geval ingaan op:

- het organiseren van de samenwerking;
- een heldere verdeling van verantwoordelijkheden;
- het maken van bindende afspraken over de te leveren prestaties;
- het actief bewaken van de voortgang.

6.1.1 Eisen aan het toezicht

De Schaderegeling en de overige besluiten rond deze regeling geven geen expliciete omschrijving van de toezichthoudende taak van het Schadebureau. Er worden geen voorschriften gegeven voor de vorm, reikwijdte of diepgang van het toezicht.

De invulling van de toezichtstaak is daarom overgelaten aan het Schadebureau zelf.

6.1.2 Toezicht op uitvoering eigen taken Schadebureau

De rekenkamer constateerde dat de procesbewaking over de afgelopen jaren gebreken vertoonde waar het gaat om de eigen uitvoerende taken van het Schadebureau.

Het bureau heeft in de hele periode van 2001 tot en met 2005 fouten gemaakt bij de con-

trole op de ingediende verzoeken. Verder verstrekte het bureau tot begin 2006 niet de voorgeschreven informatie over de samenstelling van de Schadecommissie aan de verzoekers. Zie hiervoor verder het vorige hoofdstuk.

6.1.3 Toezicht op de Schadecommissie

De samenwerking tussen het Schadebureau en de Schadecommissie onderzocht de rekenkamer door te kijken:

- a. naar de organisatie van de samenwerking;
- b. of er sprake is van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden;
- c. of er bindende afspraken over de te leveren prestaties zijn gemaakt;
- d. of de voortgang actief wordt bewaakt.

Organisatie van de samenwerking

Tussen het Schadebureau en de Schadecommissie zijn afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn uitgewerkt in de verordening. De verordening bevat duidelijke afspraken over het adviesproces en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en commissie.

De afspraken op beheersmatig gebied zijn meestal vrijblijvend. Zo is de commissie voor onbepaalde tijd ingesteld en zijn er geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de commissie zich over de uitvoering van haar werkzaamheden aan de gemeente moet verantwoorden. Er zijn wel enige afspraken gemaakt over de door de commissie te hanteren uurtarieven.

Verdeling van verantwoordelijkheden

De verordening beschrijft een procedure waarbij de Schadecommissie een advies moet uitbrengen op alle door het Schadebureau voorgelegde verzoeken. Is er eenmaal sprake van een advies dan houdt de rol van de commissie weer op en neemt de wethouder op basis van het advies een besluit. De verordening bevat een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden.

Afspraken over de advisering

De verordening bevat bindende afspraken over de door de commissie te leveren adviezen. De verordening bevat duidelijke termijnen waar de commissie zich aan moet houden:

Hoorzitting: 6 weken
Conceptadvies: 18 weken
Definitief advies: 10 weken

De commissie mag de hierboven beschreven procedure verkorten door na de hoorzitting binnen 6 weken het definitieve advies uit te brengen.

Voortgangsbewaking

Het Schadebureau heeft zich in de eerste jaren van de verordening beperkt tot de registratie van de voortgang van de dossiers. Terwijl de commissie bij lange na niet de doorlooptijden uit de verordening haalde werd de commissie daar nauwelijks op aan gesproken. Vanaf 2004 verbetert de voortgangsbewaking. Sindsdien voert het Schadebureau periodiek overleg met de voorzitter van de commissie over de voortgang bij de advisering. De Schadecommissie zo vanaf 2004 in toenemende mate aangesproken op de voortgang bij de advisering. De commissie heeft ook toegezegd te zullen streven naar de naleving van de termijnen vanaf het moment dat de commissie kan beschikken over alle benodigde gegevens. In aanvul-

ling hierop is tussen het Schadebureau en de Schadecommissie afgesproken dat de commissie verzoekers ook actief zal rappelleren als die nalaten om gegevens aan te leveren. De rekenkamer constateert dat er sinds 2004 dus afspraken worden gemaakt om de verordening beter na te leven en dat er door de commissie en het bureau actiever gestuurd wordt op de naleving van de adviestertermijnen uit de verordening.

Een andere positieve actie van het Schadebureau is dat het bureau sinds 2005 als toehoorder aanwezig is bij de hoorzittingen. Om verzoekers in voorkomende gevallen rechtstreeks te kunnen helpen. In de praktijk zien de verzoekers volgens het Schadebureau te weinig het verschil tussen de Schadecommissie en het Schadebureau. Stukken, reacties of vragen bestemd voor de één zouden zij om die reden nogal eens aan de ander richten. Door bij de hoorzittingen aanwezig te zijn hoopt het Schadebureau eventuele vertraging als gevolg hiervan te voorkomen.

De rekenkamer onderzocht via de deelwaarneming de voortgangsbewaking van het Schadebureau bij de advisering door de Schadecommissie. De rekenkamer onderzocht of het Schadebureau de commissie actief rappelleerde als deze de termijnen voor de advisering uit de verordening overtrad.

- Bij 5 van de 10 onderzochte dossiers rappelleerde het Schadebureau de commissie. In alle 5 de gevallen zond het Schadebureau brieven. In deze brieven deed het Schadebureau navraag naar de voortgang bij het opstellen van het conceptadvies. Bij 3 van de 5 dossiers trof de rekenkamer ook een reactie van de Schadecommissie aan.
- Het Schadebureau is niet consequent in het versturen van de brieven. Bij de dossiers waar geen brieven werden aangetroffen worden de doorlooptijden uit de verordening evenmin nageleefd. Bij deze dossiers duurt het opstellen van het conceptadvies, afgemeten aan de verordening, bij op één na alle dossiers veel langer dan toegestaan (zie bijlage 3 Tabel 26). De overschrijdingen zijn soms groter dan bij de dossiers waar wel brieven zijn verstuurd.
- Het Schadebureau is met het versturen van de brieven niet alert. In de meeste gevallen is de termijn ruim overschreden. Het Schadebureau verstuurd de brieven in drie van de vijf gevallen ruim nadat de termijn voor het opstellen van het conceptadvies was verstreken (bijlage 3 Tabel 27).
- Ondanks het versturen van de brieven duurt het opstellen van de conceptadviezen in drie gevallen veel langer dan de verordening toestaat (bijlage 3 Tabel 28). Als de strekking van de reactie door de Schadecommissie wordt afgezet tegen de daadwerkelijke datum waarop het conceptadvies volgt blijkt dat de reactie en inschatting van de Schadecommissie niet veel betekenis hebben (bijlage 3 Tabel 29).

Volgens de rekenkamer is het Schadebureau met deze vorm van voortgangsbewaking niet consequent en weinig alert. Verder zijn de brieven gezien de (soms afwezige) reactie van de commissie en het geringe effect op de doorlooptijd bij de advisering een weinig effectief sturingsmiddel richting de commissie.

6.1.4 Kwaliteit registratie doorlooptijden verzoeken

Het Schadebureau registreert alle binnengekomen verzoeken. De registratie bevat gegevens over het hele proces vanaf het moment van indiening van het verzoek bij het Schadebureau tot het moment dat er al dan geen betaling plaatsvindt nadat het besluit is genomen. Ook worden de ingediende bezwaren vastgelegd. De registratie is zo ingericht dat per verzoek de voortgang per processtap kan worden bijgehouden.

De rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de registratie van de doorlooptijden van de verzoeken en constateerde daarbij een aantal tekortkomingen: ³¹

- Bij sommige drie dossiers ontbrak alle voortgangsinformatie over het ingediende bezwaar. Verder bleken bij diverse dossiers de data in de registratie bij het Schadebureau af te wijken van de werkelijke data. Tabel 19 bevat hier voorbeelden van.

Tabel 19 – Afwijken registratie Schadebureau van werkelijkheid

Ondernemer	Datum van	Registratie Schadebureau	Werkelijk
Winkelier	besluit op bezwaar	7 maart 2006	22 maart 2006
Fotozaak	indienen verzoek	27 oktober 2003	16 oktober 2003
Verhuurder	hoorzitting	13 augustus 2004	31 augustus 2004
	zienswijze	ontbreekt	16 november 2005
	definitief advies	ontbreekt	22 februari 2006
	besluit	ontbreekt	7 april 2007
Winkelier	besluit op bezwaar	20 januari 2006	25 januari 2006
Kledingatelier	besluit	25 juni 2005	20 juni 2005
Juwelier	indienen verzoek	25 april 2001	11 maart 2002
Antiekhandel	conceptadvies	26 juni 2006	24 april 2006

- Het Schadebureau maakt in de registratie geen onderscheid tussen voorschotverzoeken en ‘normale’ verzoeken. Hierdoor wordt niet duidelijk in welke mate de gemiddelde doorlooptijd wordt beïnvloed door het aantal voorschotverzoeken. Een voorschot kan namelijk worden afgegeven voorafgaand aan het jaar waar het verzoek betrekking op heeft. Het conceptadvies volgt dan pas na afloop van dat jaar. In een dergelijk geval bedraagt de doorlooptijd vanaf het indienen van het verzoek tot aan het conceptadvies per definitie meer dan 52 weken.
- De registratie van de tijd die gemoeid is met het wachten op ontbrekende stukken van de verzoeker is onvolledig. Bij 15 van de 209 verzoeken in de periode 2000-2005 ligt de datum waarop alle relevante stukken voor het opstellen van het conceptadvies bij de commissie binnen zijn pas na het uitbrengen van het conceptadvies. Bij nog eens 43 verzoeken is wel een wachttijd geregistreerd, maar is het onduidelijk of het gaat om een late aflevering van stukken. Bij voorschotten kan een ondernemer immers soms nog geen jaarstukken overleggen en is de wachttijd niet het gevolg van een late aanlevering van stukken.

Deze tekortkomingen in de registratie belemmeren het toezicht. Het Schadebureau weet niet hoe de zaken er echt voor staan omdat de registratie onbetrouwbaar is. De registratie verliest daardoor zijn waarde als basis voor het toezicht op de commissie en de verantwoording aan het bestuur.

6.1.5 Uitvoeringskosten

De kosten van het Schadebureau bestaan enerzijds uit apparaatskosten en anderzijds uit kosten vanwege het uitkeren van schadevergoedingen.

De apparaatskosten kunnen worden onderscheiden in de kosten van het Schadebureau zelf en de kosten van de Schadecommissie en het secretariaat van deze commissie.

De middelen voor het uitbetalen van schadevergoedingen maken onderdeel uit van de kredieten die de raad voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn beschikbaar stelde.

Onderstaande tabel laat de ontwikkeling zien van de diverse kostenposten.

Tabel 20 – Overzicht kosten van de uitvoering ³²

Jaar	Totale kosten *	Schadevergoedingen	Apparaatskosten				
			Schadebureau **	Schadecommissie	Secretariaat	Totaal Apparaatskosten	Begroting Apparaatskosten
2002	1.464	271	830	238	125	1.193	1.118
2003	1.310	176	780	209	145	1.134	1.540
2004	2.552	851	1.050	488	163	1.701	1.896
2005	3.412	1.935	833	478	166	1.477	1.943
Totaal	8.738	3.233	3.493	1.413	599	5.505	6.497

* Bedragen in duizenden euro's.

** Kosten schadebureau inclusief kosten bouwkundige opname, casco/funderingsonderzoek en risk control.

Wanneer de totale apparaatskosten worden gerelateerd aan de uit betaalde schadevergoedingen dan kost iedere uit te keren euro gemiddeld € 1,70³³. Bij dit gegeven zijn wel een aantal opmerkingen op zijn plaats:

- Het Schadebureau verricht ook andere activiteiten, de werkelijke kosten voor de regeling worden niet apart bijgehouden maar zijn lager.
- Het Schadebureau en de Schadecommissie besteden ook tijd aan verzoeken die niet leiden tot vergoedingen.
- De kosten die in het kader van de besluitvorming worden gemaakt door de bestuursdienst en de wethouder zijn niet meegenomen in het overzicht.

Indien de eigen kosten van het Schadebureau voor de helft worden toegerekend aan de uitvoering van de regeling dan zijn de kosten per uitgekeerde euro € 1,16.

De rekenkamer constateert dat het Schadebureau jaarlijks binnen de vastgestelde begroting is gebleven indien de kosten van de Schadecommissie en secretariaat buiten beschouwing worden gelaten. De budgetten voor de kosten van de Schadecommissie en het secretariaat overschrijden jaar in jaar uit het budget. Zo waren de kosten voor de Schadecommissie in 2005 ruim 60% hoger dan begroot. Begroot was voor 2005 € 398.000,-. De werkelijke kosten bedroegen € 644.000,-.

Het Schadebureau kan in de praktijk geen goed toezicht houden op de door de commissie in rekening gebrachte kosten. Dat komt doordat er over de verantwoording door de commissie geen goede afspraken zijn gemaakt. De commissieleden verantwoorden zich nu via maandelijkse facturen en specificeren daarin hun totale kosten in uren maal tarief. Soms wordt daarbij verwezen naar een specifiek verzoek. Dat is meestal niet het geval en het is ook niet afgesproken.

Het Schadebureau beoordeelt alleen periodiek de marktconformiteit van de gehanteerde tarieven.³⁴ De kosten die de commissieleden maken zijn vooral afhankelijk van het aantal verzoeken dat de commissie te behandelen krijgt en de uren die de commissie daaraan besteedt. Met de verordening als uitgangspunt bepaalt de commissie zelf de benodigde diepgang van de onderzoeken. In het jaarverslag 2004 en 2005 geeft het Schadebureau aan “dat een overschrijding” op het budget van de Schadecommissie “slechts voor kennisgeving kan worden aangenomen”. De rekenkamer is van mening dat het toezicht van het Schadebureau op de kosten van de commissie tekortschiet. Om het kostentoezicht te verbeteren zal op basis van ervaringcijfers inzicht moeten worden verkregen in de benodigde uren per advies. Afhankelijk van de aard en complexiteit van de adviezen

kunnen dan normbedragen worden bepaald voor de kostenbeheersing.

Verder kan uit vorenstaand kostenoverzicht worden opgemaakt dat in de jaren 2002 tot en met 2005 € 3,2 miljoen aan schadevergoedingen is uitgekeerd. Het beschikbare budget per 1 januari 2002 was € 12,6 miljoen. Voor 2006 en volgende jaren resteert nog een budget van € 9,4 miljoen. Gelet op het feit dat de schaderegeling een openeindfinanciering is, is het niet uit te sluiten dat het college op enig moment een aanvullend krediet aan de raad zal moeten vragen.

6.1.6 Conclusie

De invulling van de toezichtstaak die aan het Schadebureau is opgedragen is vooral een zaak van het bureau zelf. In de kaderstellende besluiten worden nauwelijks eisen gesteld aan deze taak.

Het Schadebureau heeft een registratie opgezet waarmee het mogelijk is om van ieder verzoek het doorlopen van alle afzonderlijke processtappen te bewaken. De rekenkamer constateerde dat de registratie niet op orde is waardoor in principe nuttige sturings- en verantwoordingsinformatie onbetrouwbaar is.

De interne controle bij het Schadebureau heeft niet goed gefunctioneerd omdat fouten onvoldoende zijn gesignaleerd en gecorrigeerd. Het Schadebureau accepteert namelijk schadeverzoeken die niet aan de formele eisen uit de verordening voldoen en informeerde de verzoekers niet over de leden van de schadecommissie zitting hebben. De rekenkamer constateerde ook tekortkomingen in de registratie voor de voortgangsbewaking.

De afspraken over de samenwerking van de gemeente met de externe Schadecommissie zijn vastgelegd in de verordening. De verordening bevat een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de gemeente en de commissie. De verordening biedt de commissie weliswaar inhoudelijk veel vrijheid, maar tegelijkertijd is de verordening heel stellig over de maximale doorlooptijden per op te stellen advies.

Het Schadebureau deed aanvankelijk niet aan actieve procesbewaking richting de Schadecommissie. De afgelopen jaren is het bureau dat wel gaan doen. Het bureau rappelleert bijvoorbeeld de commissie als de adviestermijnen worden overschreden. De rekenkamer constateerde dat het Schadebureau hierbij niet heel erg alert is, vaak zijn de termijnen al ruimschoots verstreken voordat er gerappelleerd wordt. Verder is het rappelleren weinig effectief. De doorlooptijd bij de commissie lijkt er niet door te worden beïnvloed.

De rekenkamer vindt de apparaatskosten van het Schadebureau in verhouding tot de uit te keren bedragen hoog. De rekenkamer berekende dat tegenover iedere uit te keren euro ruim één euro aan apparaatskosten staat. Doordat het Schadebureau geen systeem van kostentoe-rekening (o.m. tijdregistratie) kent, kan zij niet inzichtelijk maken wat de precieze kosten zijn van de verschillende taken van het bureau.

De rekenkamer constateert dat het Schadebureau jaarlijks binnen de vastgestelde begroting is gebleven indien de kosten van de Schadecommissie en secretariaat buiten beschouwing worden gelaten. De budgetten voor de kosten van de Schadecommissie en het secretariaat overschrijden jaar in jaar uit het budget. Over de kosten zijn beperkte afspraken gemaakt met de commissie. De commissieleden brengen maandelijks hun kosten in rekening en lichten deze maar beperkt toe waardoor geen inzicht wordt verkregen in de kosten per ver-

zoek. De rekenkamer vindt dat de kostenbeheersing op de werkzaamheden van de commissie tekortschiet.

6.2 Informatievoorziening aan college en gemeenteraad

Het college heeft periodiek betrouwbare en relevante informatie nodig om de uitvoering te kunnen beoordelen en eventueel bij te sturen. De gemeenteraad moet op basis van informatie kunnen beoordelen of de uitvoering binnen de door de raad gestelde kaders plaatsvindt en de raad moet het college daar indien nodig op aanspreken. De rekenkamer onderzocht vervolgens hoe de informatievoorziening in de praktijk verliep en wat college en gemeenteraad met de informatie deden.

De rekenkamer verwacht van het Schadebureau dat het bureau het college over de uitvoering van de regeling informeert. Het college dient vervolgens de gemeenteraad te informeren. De informatievoorziening moet afdoende zijn met het oog op het doel waartoe de raad en het college de informatie nodig hebben.

6.2.1 Verplichte informatie

Voorschriften

De gemeenteraad en college hebben in het delegatiebesluit uit 2000 vastgelegd dat de raadscommissie Financiën door middel van een kwartaalrapportage op de hoogte gehouden moet worden van het aantal behandelde nadeelcompensatieverzoeken, de hoogte van de toegekende vergoedingen en het aantal afgewezen verzoeken.

In het delegatiebesluit uit 2000 is verder vastgelegd dat het Schadebureau Noord/Zuidlijn op gelijke wijze aan het college moet rapporteren als aan de raadscommissie.

Deze informatie is op zich ontoereikend voor de gemeenteraad en college. Het is zo namelijk nog niet mogelijk om de doelmatigheid en de naleving van de verordening te beoordelen. Voor een oordeel over de doelmatigheid is bijvoorbeeld ook informatie nodig over de doorlooptijden, uitvoeringskosten en het aantal ingediende bezwaren, etc. Liefst in de vorm van genormeerde kengetallen. Bij doorlooptijden wordt de realisatie dan afgezet tegen de normtermijnen, bij de uitvoeringskosten kan gewerkt worden met de realisatie ten opzichte van de begroting en met genormeerde kosten per verzoek.

Praktijk

In 2003 en 2004 is de gemeenteraad helemaal niet via kwartaalrapportages geïnformeerd over de uitvoering van de verordening. In 2005 zijn twee kwartaalrapportages in de commissie Financiën ingebracht.³⁵

Het Schadebureau rapporteert in de praktijk niet aan het college (zoals voorgeschreven in het delegatiebesluit), maar aan de wethouder Financiën. De wethouder Financiën heeft ook niet alle voorgeschreven rapportages ontvangen. Het Schadebureau heeft aan de wethouder Financiën wel meer kwartaalrapportages toegezonden dan aan de gemeenteraad. Vanaf 2003 zijn zeven van de verwachte twaalf rapportages opgesteld en verzonden door het Schadebureau.

Kwaliteit rapportages

De rekenkamer beoordeelde of de inhoud van deze twee rapportages die aan de raadscommissie zijn gezonden voldeed aan de eisen in het delegatiebesluit. Dat is deels zo. In de rapportages is de voorgeschreven informatie opgenomen over het aantal behandelde ver-

zoeken en het aantal en de hoogte van de toegekende vergoedingen. Het aantal afgewezen verzoeken wordt niet apart vermeld. De rapportages gaan verder over alle activiteiten en kosten van het Schadebureau. Daarbij wordt geen nader onderscheid gemaakt naar de verschillende activiteiten die het Schadebureau uitvoert. De toelichtingen in de rapportages zijn verder vooral gericht op de bewaking van de financiële kaders van de begroting. De schademanager rapporteert verder niet of de bedrijfsvoering van het Schadebureau aan de concernnormen voldoet.³⁶

Aandacht in de raad

Op 24 februari 2005 besprak de commissie het “cijfermatig kwartaaloverzicht van het Schadebureau Noord/Zuidlijn” dit overzicht had betrekking op het laatste kwartaal 2004. Op 29 september 2005 besprak de commissie de “kwartaalrapportage tweede kwartaal Schadebureau Noord/Zuidlijn”. Tijdens de commissiebehandeling op 24 februari 2005 blijkt dat de commissie vragen heeft over en inzicht probeert te verkrijgen in de naleving en de doelmatige uitvoering van de verordening. Tijdens de bespreking op 29 september 2005 geven de commissieleden verder aan dat zij de rapportage niet erg inzichtelijk vinden. De aandacht van de leden gaat daarnaast vooral uit naar de kostenoverzichten en het al dan niet overschrijden van het budget voor de schadevergoedingen.

Met ingang van 2006 heeft het Schadebureau de rapportages aangepast.

6.2.2 Overige informatie

Naast de voorgeschreven kwartaalrapportages zijn de afgelopen jaren aan de begrotingen en de jaarverslagen van het Schadebureau toegezonden aan de wethouder en de raadscommissie (Tabel 21).

Tabel 21 – Aan wethouder en commissie verstrekte begrotingen en jaarverslagen

Jaar	Document	Raadscommissie Financiën	Wethouder
2001	Begroting	X	✓
	Jaarverslag	X	✓
2002	Begroting	X	✓
	Jaarverslag	X	✓
2003	Begroting	X	✓
	Jaarverslag	X	✓
2004	Begroting	X	✓
	Jaarverslag	✓	✓
2005	Begroting	X	✓
	Jaarverslag	✓	✓

X = niet ontvangen

✓ = wel ontvangen

De raadscommissie Financiën ontving aanvullend ook de jaarverslagen 2004 en 2005. De jaarverslagen zijn voor raadsleden informatiever dan de verplichte kwartaalrapportages. Deze jaarverslagen gaan vooral over de mate waarin de begroting op onderdelen al dan niet is overschreden en wat daar de oorzaak van is. De verslagen bevatten daarnaast informatie over de doelmatigheid en de naleving van de verordening.

Het jaarverslag 2004 gaat in op de problemen met de doorlooptijden en wat daaraan is gedaan:

“Specifiek punt van aandacht op dit onderdeel betreft slechts de enigszins tegenvallende doorlooptijd van de dossiers die, onder andere vanwege de verplichte inzet van de onafhankelijke Schadecommissie, in de praktijk lastig direct te beïnvloeden blijkt. In het afgelopen jaar is in het verlengde hiervan in samenwerking met de Schadecommissie besloten vaker dan tot in 2004

gebruikelijk was, over te gaan tot het verstrekken van voorschotten aan verzoekers. Hiermee wordt beoogd in ieder geval het financiële nadeel van de lange doorlooptijd te verzachten. In overige gevallen wordt gedurende de behandeltijd de wettelijke rente vergoed.”

Het jaarverslag 2005 vermeldt de analyse die het bureau door de dienst O+S heeft laten maken van de doorlooptijden. Uit de analyse blijkt dat er zich vooral in de fase van het conceptadvies een knelpunt voordoet. Sinds 2003 zou daar verbetering optreden, maar dit wijkt: *“... nog immer substantieel af van de, weliswaar onverbindende, termijn van 18 weken in de verordening,”* aldus het Schadebureau. Het Schadebureau voert twee oorzaken aan als belangrijke reden voor de overschrijding in deze fase. Enerzijds is dat de tijd die de Schadecommissie zelf nodig heeft. Anderzijds komt het door de verzoekers die lang doen over het aanleveren van (aanvullende) gegevens.

In 2005 heeft het Schadebureau met de voorzitter van de Schadecommissie afgesproken dat: *“... met name in het eerste halfjaar van 2006 nadrukkelijk zal moeten blijken dat de netto behandelduur de in de verordening gestelde termijnen (nagenoeg) benaderd.”* Anders wordt de inzet van een tweede commissie overwogen. Het bureau schrijft tegelijkertijd dat een tweede commissie de behandelduur per dossier niet korter maakt.

De kwaliteit van het werk van de Schadecommissie kan volgens het Schadebureau in het verslag 2005: *“... de toets der kritiek uitstekend doorstaan.”* Het bureau meet dit af aan het aantal bezwaarschriften dat absoluut en relatief gezien gering is. Bovendien werden nagenoeg alle bezwaren van verzoekers ongegrond verklaard. In 2005 is vervolgens maar één verzoeker in beroep gegaan. Die zaak was tijdens het schrijven van het jaarverslag nog niet behandeld.

De jaarverslagen vermelden de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de verordening. De totale kosten aan uitkeringen en de totale kosten van de commissie zijn weergegeven. Inzicht in de kosten per verzoek, of advies, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van gemiddelde kosten voor de behandeling van een verzoek weer te geven, ontbreekt. Het verslag 2004 en het verslag 2005 bevat ook een toelichting op de ontwikkeling van de kosten. Waarbij de overschrijding van de kosten voor de commissie wordt toegelicht met: *“... dat dit slechts voor kennisgeving dient te worden aangenomen. De inzet en activiteit van de Schadecommissie hangen direct samen met het aantal verzoeken dat men in behandeling heeft en valt derhalve vooraf niet reëel te begroten.”* Het Schadebureau geeft verder aan dat zij de facturen van de commissie toetst op de bestede uren en gehanteerde tarieven. De tarieven worden getoetst op marktconformiteit.

De wethouder ontving alle jaarplannen en jaarverslagen van het Schadebureau. Via de begrotingen van het Schadebureau wordt de wethouder al vanaf de start van de verordening geïnformeerd over problemen met de advisering.

- Na afloop van 2001 meldt het bureau in het jaarverslag dat de eerste claims veel meer werk met zich meebrachten dan voorzien. “Met name de opstartfase van de Schadecommissie en de daarmee gepaard gaande inzet van medewerkers van het secretariaat van die commissie heeft een overschrijding van de kosten voor personeel tot gevolg gehad.” De Schadecommissie veel tijd gestoken in het verzamelen van basisinformatie en het formuleren van uitgangspunten voor de beoordeling van verzoeken.
- Het jaarplan 2002 spreekt over een intensivering van de activiteiten van de commissie waar in de begroting rekening mee wordt gehouden. Verder houdt het bureau er rekening mee dat de eerste betalingen op verzoeken zullen plaatsvinden. In het jaarverslag

2002 meldt het Schadebureau dat de kosten van de commissie veel hoger zijn uitgevallen dan verwacht. De reden die daarvoor wordt gegeven is dat het behandelen van de verzoeken zeer arbeidsintensief bleek. Het bureau meldt verder onzekerheden in de begroting nauwelijks te vermijden zijn omdat het aantal binnenkomende schadeclaims en de met de afhandeling gemoeide tijd uiterst lastig te ramen zijn.

- In het jaarplan 2005 schrijft het Schadebureau dat de kosten voor de nadeelcompensatie en de commissie niet goed te begroten zijn. En dat het Schadebureau deze kosten niet of nauwelijks kan beheersen. Het Schadebureau geeft aan dat ze van plan is om de wijze begroten en budgetteren aan te passen. In de nieuwe opzet zal geen inschatting meer worden gemaakt van de inzet van de commissie omdat het Schadebureau deze kosten niet of nauwelijks zegt te kunnen sturen of begroten.

In de begrotingen en jaarverslagen die de wethouder ontving wordt dus nadrukkelijk ingegaan op problemen in de uitvoering.

6.2.3 Conclusie

De rekenkamer vindt de informatievoorziening aan het bestuur op dit moment niet goed. Er zijn te weinig kwartaalrapportages opgesteld en de inhoud van de rapportages geeft geen goed zicht op de uitvoering en de doeltreffendheid van het beleid. De begrotingen en de jaarverslagen zijn op dit punt wel veel informatiever, maar het is geen voorschrift dat deze ook aan de raadscommissie worden gezonden. Zowel op het punt van de inhoud als de frequentie is verbetering mogelijk en wenselijk.

De verbetering op het punt van de inhoud heeft te maken met de politieke en financiële risico's van de regeling. De gemeenteraad heeft het bereiken van zijn doelen snel, eenvoudig en goed in hoge mate overgelaten aan een onafhankelijke commissie. De informatie geeft de gemeenteraad tot op heden te weinig zicht de manier waarop de commissie te werk gaat. De raad kan hierdoor niet goed beoordelen in welke mate de gestelde doelen worden bereikt en welke mogelijkheden er zijn om bij te sturen.

Daarnaast bieden de huidige kwartaalrapportages inzicht in de uitgaven, maar niet in de mate van uitputting van de budgetten.

De rapportages kunnen ook verbeteren aldoor er kengetallen in op te nemen waarmee het bereiken van de doelen tot uitdrukking komt en de uitputting van de budgetten zichtbaar wordt. Met de kengetallen moet ook de mate waarin de termijnen uit de verordening gehaald worden ook tot uitdrukking komen. Op basis van ervaringsgegevens kan ook het potentiële bereik van de regeling in beeld gebracht worden.³⁷ Het werkelijke beroep kan daar vervolgens tegen worden afgezet. Voor de beeldvorming zouden kengetallen opgenomen kunnen worden over het aantal ondernemers dat een vergoeding krijgt en het aantal dat geen vergoeding krijgt. Ook zou voor het inzicht in de doelmatigheid de spreiding van de vergoedingen en de gemiddelde uitkering per verzoeker gerapporteerd kunnen worden en evenals de spreiding van de kosten voor de advisering.

Voor wat betreft de frequentie constateerde de rekenkamer dat de wethouder en de raad de afgelopen lang niet alle voorgeschreven kwartaalrapportages hebben ontvangen. Het Schadebureau zou zich op dat punt moeten verbeteren. De rekenkamer meent tegelijkertijd dat de informatievoorziening ook eenvoudiger kan. Volgens de rekenkamer volstaan de jaarrekening en de begroting voor de informatievoorziening aan het bestuur, eventueel, indien de raad dit wenselijk acht, aangevuld met een halfjaarrapportage.

6.3 Accountantscontrole bij het Schadebureau

ACAM, de accountant van de gemeente, controleert het Schadebureau. De rekenkamer inventariseerde welke regelgeving voor de accountantscontrole van toepassing is. De rekenkamer onderzocht vervolgens of de controle van de jaarrekening 2005 volgens deze regels is verlopen. De rekenkamer beoordeelde dit aan de hand van het controledossier van ACAM. Daarnaast onderzocht de rekenkamer de betekenis van de accountantscontrole voor de gemeenteraad; welke zekerheden krijgt de raad met de afgegeven accountantsverklaring?

Van de accountant verwacht de rekenkamer dat deze de controle op het Schadebureau volgens de regels uitvoert en daar op een goede wijze over rapporteert.

De rekenkamer heeft geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de getrouwheid van de jaarrekening en naar de rechtmatigheid van het financiële mutaties in het jaarverslag.

6.3.1 Accountantscontrole algemeen

De voor de accountantscontrole van toepassing zijnde regelgeving bestaat allereerst uit externe regelgeving. Ook heeft de gemeenteraad via een Programma van Eisen ³⁸ nadere regels vastgesteld voor de jaarrekeningcontrole van de gemeenterekening en de gemeentelijke diensten. Bij het Programma van Eisen is een rechtmatigheidsmatrix gevoegd, waarin precies is aangegeven welke in- en externe regelgeving de accountant bij de jaarrekeningcontrole moet betrekken. Voor het Schadebureau is in de rechtmatigheidsmatrix een aantal specifieke bepalingen opgenomen. ACAM dient bij de controle van de jaarrekening 2005 de artikelen 2 tot en met 8 van de verordening Nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn te controleren. Deze artikelen hebben betrekking op de het recht op vergoeding van nadeelcompensatie en planschade.

Bij de controle onderscheidt de accountant drie fasen: planningsfase, uitvoeringsfase en de rapportagefase. In de planningsfase wordt, mede op basis van een risicoanalyse, een controleprogramma samengesteld voor de uitvoering van de controlewerkzaamheden. Het van toepassing zijnde controlekader en een samenvattend overzicht van het controledossier zijn in bijlage 4 opgenomen. Tevens is daarbij een voorbeeld gegeven van de wijze waarop ACAM de rechtmatigheid van de schadeuitkeringen controleert.

De uitvoering van de controlewerkzaamheden mondt uit een accountantsverklaring.

Bij gemeenten dienen accountants twee verschillende oordelen in de accountantsverklaring op te nemen:

- Het eerste oordeel leidt tot een zogenaamde ‘getrouwbeeldverklaring’. Voor de jaarrekening van het Schadebureau betekent dit dat de accountant verklaart dat hij (wel of niet) een redelijke zekerheid heeft dat de jaarrekening als geheel een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en van de vermogenspositie.
- Het tweede oordeel heeft betrekking op de rechtmatigheid van het financiële beheer.

Bij het afgeven van een accountantsverklaring hanteert ACAM de bij het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten vastgestelde goedkeuringstolerantie van 1% (bij geconstateerde fouten) en 3% (bij geconstateerde onzekerheden). Voor de jaarrekening van het Schadebureau betekent dit, dat de accountant nog steeds een goedkeurende verklaring afgeeft als de bij de controle geconstateerde fouten samen lager zijn dan € 35.000.

De accountantsverklaring voor het Schadebureau is opgenomen in het accountantsverslag. Dit verslag brengt ACAM uit aan het college. Daarnaast brengt de accountant in het najaar via een zogenaamde managementletter ook verslag uit aan het hoofd van het Schadebureau.

In deze brief rapporteert de accountant meer in detail zijn controlebevindingen.

6.3.2 Uitvoering controle bij Schadebureau

Bij de jaarrekening 2005 van het Schadebureau is door ACAM een accountantsverklaring afgegeven met een goedkeurend oordeel voor zowel het aspect getrouwheid als het aspect rechtmatigheid. In de accountantsverklaring is wel een opmerking gemaakt over het ontbreken van een kostenfactuur van € 74.000,-. Deze factuur had betrekking op de begrotingspost personeel en Risk Control. De accountant heeft in zijn verklaring gemeld dat het ontbreken van deze kostenpost voor hem geen aanleiding was een goedkeurende accountantsverklaring te onthouden, omdat deze kostenpost geen invloed heeft op het gepresenteerde resultaat.

Het Schadebureau hanteerde bij de jaarrekening 2005 het zogenaamde kasstelsel. Volgens artikel 2, lid 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) mag dat niet: "Voor de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken, de productenraming en de productenrealisatie wordt een stelsel van baten en lasten gehanteerd." Het hanteren van het kasstelsel is voor de accountant geen reden geweest om geen goedkeurende accountantsverklaring af te geven. In het accountantsrapport licht hij dit nader toe. Tevens meldt hij dat het Schadebureau vanaf 2006 de organisatiekosten, in overeenstemming met de voorschriften van het BBV, zal verantwoorden volgens het stelsel van baten en lasten.

In bijlage 3 van het jaarverslag 2005 van het Schadebureau zijn prognoses opgenomen tot met 2012 voor de organisatiekosten en de uit te keren vergoedingen. ACAM heeft deze prognoses niet gecontroleerd. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in de accountantsverklaring of het accountantsverslag hiervan geen melding is gemaakt.

De rekenkamer constateert ook dat de accountantsverklaring 2005 niet als bijlage in de jaarrekening 2005 van het Schadebureau is opgenomen. De accountantsverklaring maakt onderdeel uit van het accountantsverslag. In de inleiding van het accountantsverslag wordt ter identificatie van de gecontroleerde jaarrekening wel de datum van de betreffende jaarrekening vermeld. In de accountantsverklaring zelf ontbreekt een expliciete verwijzing naar de gecontroleerde versie van de jaarrekening. Om als gebruiker van de jaarrekening vast te stellen of een jaarrekening is gecertificeerd is het daarom noodzakelijk om de accountantsverklaring, de inleiding van het accountantsverslag en de jaarrekening te raadplegen.

6.3.3 Rechtmatigheid

De artikelen 2 tot en met 8 van de verordening Nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn zijn in de rechtmatigheidmatrix specifiek opgenomen. Dit betekent dat ACAM bij de rechtmatigheidscontrole deze artikelen op naleving dient te toetsen.

De artikelen 2 tot en met 8 hebben betrekking op:

- Artikel 2: Het recht op nadeelcompensatie
- Artikel 3: De bepaling van de hoogte van het nadeel en de nadeelcompensatie
- Artikel 4: Invloed van de verkoop van het bedrijf/pand op de hoogte van de nadeelcompensatie
- Artikel 5: Nadeelvoorkomende of -beperkende maatregelen
- Artikel 6: Voorschot hangende een verzoek om een nadeelcompensatie
- Artikel 7: Bijdrage in de deskundigenkosten van de belanghebbende
- Artikel 8: Het recht op vergoeding van planschade.

De artikelen 1 en 9 tot en met 18 hoeft de accountant niet in zijn rechtmatigheidscontrole en rechtmatigheidsoordeel te betrekken.

Bij het rekenkameronderzoek is gebleken dat de artikelen 2 tot en met 8 uit de verordening in het algemeen en niet artikelsgewijs zijn gecontroleerd. De controle beperkt zich tot een beoordeling van het aanwezige beheersinstrumentarium (functiescheidingen, procedures) en een steekproefsgewijze controle op de schadedossiers bij het Schadebureau. ACAM controleert bijvoorbeeld niet of de hoogte van individuele compensaties juist is. Voor een nadere toelichting op de gehanteerde controleaanpak wordt verwezen naar bijlage 4.

In artikel 9 tot en met 17 van de verordening zijn de procedurele bepalingen opgenomen. Vanwege de vastgestelde rechtmatigheidsmatrix hoeft de accountant deze artikelen niet te toetsen. Wanneer hij bij de controle constateert dat deze artikelen niet worden nageleefd moet hij de afwijkingen, voor zover relevant voor het bestuur, wel rapporteren in zijn accountantsverslag. De betreffende afwijkingen mag hij alleen niet meetellen bij zijn rechtmatigheidsoordeel. Dit betekent bijvoorbeeld dat als de gemeente de termijnen in de verordening overschrijdt, de accountant deze onrechtmatigheid niet betreft bij zijn rechtmatigheidsoordeel.

Op grond van de vastgestelde rechtmatigheidsmatrix hoeft ACAM van de Algemene Wet Bestuursrecht alleen titel 4.2 (subsidieverlening) is toetsen. Dit is wellicht de reden waarom de accountant niet heeft geconstateerd dat de wethouder Financiën geen mandaat heeft voor, en dus niet bevoegd is tot, het nemen van besluiten op nadeelcompensatie- en plan-schadeverzoeken.

6.3.4 Conclusie

Accountantscontrole van de jaarrekening

De inhoud (getrouwheid, rechtmatigheid, kwaliteit intern beheer) en diepgang (nauwkeurigheid) van de controle zijn sterk afhankelijk van de opdracht die aan de accountant wordt verstrekt.

De rekenkamer heeft zich aan de hand van het controledossier een goed beeld kunnen vormen van de wijze waarop de accountant zijn onderzoek uitvoerde. Het controledossier van de accountant voldoet daarmee naar het oordeel van de rekenkamer aan de daaraan te stellen eisen. Na bestudering van het dossier concludeert de rekenkamer dat de controle is uitgevoerd.

De jaarrekening 2005 van het Schadebureau voldoet niet volledig aan het Besluit Begroting en verantwoording Provincies en gemeenten (BBV). In tegenstelling tot het in het BBV voorgeschreven stelsel van baten en lasten is het kasstelsel in de jaarrekening gehanteerd. Het toepassen van het kasstelsel leidt er veelal toe dat de jaarrekening geen goed inzicht geeft in de werkelijke kosten, opbrengsten en vermogenspositie van de gecontroleerde organisatie. De accountant heeft in zijn accountantsverslag aan dit aspect wel aandacht besteed, maar het heeft niet geleid tot een afkeurende verklaring of een verklaring met beperking. De rekenkamer constateert dat de accountant hiertoe heeft besloten naar aanleiding van een toezegging van het Schadebureau dat met ingang van 2006 op dit punt aan de eisen van BBV zal worden voldaan.

In het jaarverslag 2005 van het Schadebureau zijn prognoses opgenomen tot met 2012 voor de organisatiekosten. ACAM heeft deze prognoses niet gecontroleerd. De rekenkamer heeft

geconstateerd dat in de accountantsverklaring of het accountantsverslag hiervan geen melding is gemaakt. Naar het oordeel van de rekenkamer is het belangrijk dat de accountant exact aangeeft welke onderdelen hij wel en welke onderdelen hij niet heeft gecontroleerd, zodat hierover geen onduidelijkheid kan bestaan.

De ACAM neemt de accountantsverklaring op in het accountantsverslag van de betreffende dienst. Naar het oordeel van de rekenkamer is het voor de gebruikers van de jaarrekening het handiger als de accountantsverklaring in de jaarrekening zelf wordt opgenomen.

Rechtmatigheidcontrole

Het begrip rechtmatigheidcontrole in het kader van de accountantscontrole beperkt zich tot financiële beheershandelingen en omvat daarmee minder dan het juridische begrip rechtmatigheid, namelijk 'het voldoen aan wet- en regelgeving'. De accountant dient ten minste de wet- en regelgeving te controleren die is opgenomen in de rechtmatigheidsmatrix, zoals die is vastgesteld door de gemeenteraad. Dit is ook gebeurd.

Volledigheidshalve merkt de rekenkamer op dat de gemeenteraad de accountant niet heeft verplicht om alle artikelen van de verordening te controleren op naleving. Het voldoen aan (wettelijke) termijnen hoeft de accountant bijvoorbeeld niet in zijn controle te betrekken. Dit betekent ook dat de door de rekenkamer gesignaleerde termijnoverschrijdingen niet leiden een afkeurende accountantsverklaring.

De rekenkamer heeft verder geconstateerd dat ACAM de rechtmatigheid van het financieel beheer bij het Schadebureau controleert door na te gaan of de interne beheersorganisatie goed heeft gefunctioneerd. Hiertoe heeft de accountant onder meer een beperkt aantal schadegevallen beoordeeld aan de hand van de schadedossiers en de financiële administratie. Hierbij stelt hij steekproefsgewijs vast of de formele besluiten en de adviezen van de Schadecommissie aanwezig zijn en de uitgekeerde bedragen in overeenstemming zijn aan de betreffende documenten. Dit betekent dat ACAM in die gevallen de hoogte van de uitgekeerde schadebedragen niet zelf controleerde door ze na te rekenen. Het beoordelen van de inhoud van de adviezen valt zodoende niet binnen de controle van ACAM.

Verder constateert de rekenkamer dat de accountant niet hoeft te toetsen of besluiten voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent bijvoorbeeld dat de accountant niet controleert of de genomen besluiten aan de wettelijke vormvereisten voldoet. De accountant hoeft ook niet te controleren of voldaan is aan algemene of specifieke delegatie- en/of mandateringsbesluiten bij het doen van schadeuitkeringen. Uit het onderzoek van de rekenkamer is gebleken dat de wethouder van Financiën de besluiten heeft genomen terwijl dit formeel door de gemeenteraad of het college had moeten gebeuren. In het accountantsonderzoek is dit niet gesignaleerd.

Aanbevelingen accountantscontrole

1. Om een goed inzicht te geven in de baten en lasten van enig jaar en van de bezittingen, rechten en verplichtingen aan het eind van het jaar, beveelt de rekenkamer aan om jaarrekeningen van het Schadebureau op te stellen op basis van het stelsel van baten en lasten. Het toepassen van dit stelsel is ook voorgeschreven door het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Verder zouden in de jaarrekening kort en kernachtig de toegepaste waarderingsgrondslagen vermeld kunnen worden.

2. De rekenkamer beveelt verder aan om de accountantsverklaring als bijlage op te nemen in de gecontroleerde jaarrekening. Hierdoor is het voor de gebruiker van de jaarrekening direct duidelijk dat deze is gecontroleerd. Hij kan dan ook direct kennis nemen van het oordeel van de accountant.
3. De rekenkamer heeft geconstateerd dat niet alle bijlagen in de jaarrekening (hoeven te) zijn gecontroleerd door de accountant. De rekenkamer beveelt aan om in de accountantsverklaring expliciet melding te maken welke onderdelen van de jaarrekening niet zijn gecontroleerd.
4. De rekenkamer heeft voor de accountantscontrole van het onderdeel rechtmatigheid geconstateerd dat de gemeenteraad in de rechtmatigheidsmatrix de accountant opdracht heeft gegeven om de aspecten recht, hoogte en duur te controleren. De naleving van bijvoorbeeld delegatie- en mandateringsregelingen en formele (besluitvormings)termijnen hoeft veelal niet te worden gecontroleerd. Indien de gemeenteraad wel wil dat ACAM ook de naleving van wettelijke termijnen of bevoegdheidsregelingen zal het programma van eisen en het daarin opgenomen programma van eisen daarop moeten worden aangepast.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Hoofdconclusie

Met de Schaderegeling Noord/Zuidlijn beoogde de gemeente in 1996 een snelle, eenvoudige en goede regeling te treffen voor ondernemers die economische schade ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De rekenkamer vindt dat de gemeente er in is geslaagd om een goede, zorgvuldige en consistente regeling te treffen en uit te voeren vanuit de optiek van het zuinig omgaan met publieke middelen (inclusief het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van deze middelen) en vanuit de optiek van juridische gedegenheid (rechtszekerheid). De keerzijde van deze nadruk op zuinigheid en juridische gedegenheid is dat de regeling minder doeltreffend en doelmatig is, zowel in opzet als in uitvoering, dan onder meer door ondernemers werd verwacht. Mede doordat het bestuur gekozen heeft voor een regeling waarin de nadruk ligt op juridische zorgvuldigheid en tegelijkertijd een grote verantwoordelijk en beleidsruimte is gegeven aan de uitvoerende partijen (Schadebureau en onafhankelijke Schadecommissie) is de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid beperkt geweest. Er is sprake van relatief lange doorlooptijden bij de behandeling van verzoeken, de uitvoeringskosten van de regeling zijn hoog en niet alle ondernemers die schade ondervinden komen voor vergoeding in aanmerking. Volgens de rekenkamer is onder ondernemers een verwachtingskloof ontstaan omdat noch het bestuur, noch de uitvoerende partijen helder hebben uitgewerkt wat onder 'snel', 'eenvoudig' en 'goed' moet worden verstaan.

7.2 Conclusie doeltreffendheid

7.2.1 Bereik doelgroep

Uit de respons op de enquête onder ongeveer 1200 ondernemers langs en nabij het metro-tracé blijkt dat 72% van de respondenten last heeft van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Vooral de ondernemers in de detailhandel en de horeca geven aan dat ze last hebben. Van alle ondernemers denkt 25% zelfs dat ze niet kunnen voortbestaan zonder financiële compensatie. Dit laatste zou neerkomen op 300 van de 1200 ondernemers. Verder gaf slechts 36% van de ondernemers aan dat ze de regeling van de gemeente kennen. Dit en het gegeven dat er tot op heden in totaal 'maar' 175 ondernemers verzoeken indienen bij het Schadebureau, vormt volgens de rekenkamer een duidelijke aanwijzing dat de huidige regeling niet alle ondernemers met economisch nadeel bereikt. Dit blijkt tevens uit het feit dat van het totaal beschikbare budget (€ 12,6 miljoen) tot dusver 'slechts' een kwart (€ 3,2 miljoen) is uitgekeerd.

Overigens heeft de aanleg van de Noord/Zuidlijn volgens de rekenkamer tot op heden niet geleid tot een hoger percentage faillissementen, opheffingen of bedrijfsverplaatsingen bij horecaondernemers en detailhandelbedrijven in de gebieden langs het tracé van de Noord/Zuidlijn.

Volgens de rekenkamer zou het goed zijn om periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, de gevolgen van de aanleg van de Noord/Zuidlijn voor de economie en het bereik, het gebruik en het niet-gebruik van de regeling te analyseren.

7.2.2 Doel: snel

De rekenkamer vindt dat de schaderegeling *in opzet* een snelle procedure bevat, zeker in het licht van de juridische zorgvuldigheid die met de regeling is nagestreefd, waarbij actuele jurisprudentie van soortgelijke regelingen elders in de Amsterdamse regeling is verwerkt. De totale doorlooptijd van een 'normaal' verzoek tot definitief advies van de Schadecommissie is in de schaderegeling 'genormeerd' op maximaal 46 weken. Dit is relatief snel in vergelijking met vergelijkbare schaderegelingen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid. Bij deze regelingen mag het opstellen van het conceptadvies één jaar duren, terwijl dit in Amsterdam is genormeerd op 18 weken. Overigens zijn de relatief korte termijnen in de Amsterdamse schaderegeling naar oordeel van de voorzitter van de Schadecommissie te krap. Hij heeft dit in 1999 al te kennen gegeven, zonder dat de schaderegeling daarop is aangepast.

Sinds de start van de schaderegeling in 2001 worden de genormeerde doorlooptijden voor afhandeling van verzoeken in de praktijk niet gehaald. De afhandeling van verzoeken die zijn ingediend in 2001 en 2002 duurde gemiddeld meer dan 2 jaar, waarvan ruim één jaar voor het opstellen van concept-adviezen door de Schadecommissie (overschrijding van de termijn met ruim 300%). In meer recente jaren lijkt de afhandeling sneller te verlopen tot ruim meer dan één jaar, maar het beeld is hier vertekend omdat over deze jaren nog niet alle verzoeken zijn afgerond. Zo zullen uiteindelijk ook de termijnen van de verzoeken die in de jaren 2004 en 2005 zijn ingediend ruim overschreden worden.

Het Schadebureau heeft samen met de Schadecommissie gezocht naar oplossingen om de nadelen van de lange doorlooptijd van 'gewone' verzoeken weg te nemen. Daarom is besloten soepeler om te gaan met het criterium 'spoedeisend belang' en vaker alvast voorschotten te verlenen in afwachting van het definitieve advies over de schadevergoeding. Het aantal voorschotprocedures is in 2004 en 2005 sterk toegenomen. Overigens overschrijdt de Schadecommissie in de praktijk ook de normen voor doorlooptijd van deze (verkorte) voorschotprocedures ruimschoots. Daarnaast is de beheersing van de regeling wel complexer voor uitvoerders en verzoekers. Immers, naast het voorschotadvies en -besluit moet er ook een 'gewoon' advies en een besluit komen. Uitgaande van de gelimiteerde adviescapaciteit bij de commissie leidt dit er paradoxaal genoeg toe dat deze ingreep om te versnellen, de afronding uiteindelijk vertraagt en de ondernemer langer in onzekerheid verkeert over de definitieve vaststelling van de vergoeding. Desondanks kan de rekenkamer zich vinden in het soepeler omgaan met voorschotten, omdat het ondernemers sneller ondersteuning biedt.

Overigens kan de rekenkamer zich goed voorstellen dat ondernemers de toegestane periode van één jaar voor de afhandeling van verzoeken niet snel vinden en zeker niet de praktijk waarin dit wel twee jaar kan duren. Van de geënquêteerde ondernemers die een verzoek hebben ingediend beoordeelt 80% de doorlooptijd van de behandeling dan ook negatief. De uitvoering van de regeling voldoet op dit punt dus niet aan hun verwachtingen.

7.2.3 Doel: eenvoudig

Naar oordeel van de rekenkamer is de schaderegeling bij de Noord/Zuidlijn *in opzet* vergelijkbaar met de regelingen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid, maar daarmee vanuit het perspectief van de verzoeker per definitie complex. Illustratief daarvoor is dat de regeling een aparte vergoedingsmogelijkheid kent voor ondersteuning van de verzoeker door deskundigen.

De gegevens die het Schadebureau in eerste instantie van de verzoeker vraagt betreffen onder meer een uittreksel uit het handelsregister, de jaarrekeningen en maandgegevens over de omzet (de afgelopen 5 jaar en het lopende jaar) en een schadebegroting. Tijdens de behandeling van het verzoek vraagt de Schadecommissie dikwijls nog om nadere gegevens. Het aanleveren van de gegevens vormt voor vooral de kleinere ondernemingen een grote belasting.

Overigens is de rekenkamer positief over de gedachte om het Schadebureau als één loket te laten functioneren waar ondernemers hun schades claimen en voorlichting krijgen. De enquête onder ondernemers wijst evenwel uit dat in de praktijk de ondernemers tamelijk ontevreden zijn over de administratieve lastendruk en de ondersteuning door het Schadebureau.

Een aspect van eenvoud betreft ook de begrijpelijkheid van de adviezen van de Schadecommissie waarin de omvang van de schade is bepaald. Naar de mening van de rekenkamer zijn een aantal beleidslijnen van de Schadecommissie moeilijk begrijpbaar voor een verzoeker en kunnen deze arbitrair overkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de berekening van de omzet van de ondernemer indien de Noord/Zuidlijn niet zou zijn aangelegd en de eisen die aan de ondernemer worden gesteld om zelf schadebeperkende maatregelen te treffen. In de praktijk (zie de enquête) blijkt meer dan de helft van de ondernemers ontevreden over de motivering van het besluit.

Daarnaast biedt de Schaderegeling Noord/Zuidlijn de ondernemers de mogelijkheid hun verzoek toe te lichten ('hoorzitting') en te reageren op de conceptadviezen van de Schadecommissie ('zienswijzen'). De inbreng van de verzoeker kan zodoende van invloed zijn op de hoogte van de schadevergoeding. De rekenkamer is van mening dat de hoogte van de schadevergoeding daarmee mede afhankelijk is van de weerbaarheid, het reactief vermogen en de overtuigingskracht van de verzoeker. In de praktijk blijkt dat overtuigende zienswijzen ook leiden tot bijstelling van de adviezen in het voordeel van de verzoeker. De rekenkamer kan zich daardoor voorstellen dat de ondernemers de regeling niet als eenvoudig beschouwen, deze als 'arbitrair' ervaren en van mening zijn dat niet in alle gevallen de schade toereikend wordt vergoed.

De regeling voor *ondernemers* is ook complex, als deze wordt vergeleken met de vergoedingsregeling voor de verminderde leefbaarheid als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn voor *bewoners*³⁹. Deze laatste regeling is relatief eenvoudig en bewoners weten precies waar ze aan toe zijn.

Alles overziend is er volgens de rekenkamer ook op het punt van 'eenvoudig' een verwachtingskloof onder ondernemers.

7.2.4 Doel: goed

Vanuit de optiek van het zuinig omgaan met publieke middelen en vanuit de optiek van juridische gedegenheid vindt rekenkamer dat de gemeente een goede, zorgvuldige en consistente regeling heeft getroffen en uitgevoerd. Misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen goed worden tegengegaan en alleen 'objectief' bewijsbare schade komt voor vergoeding in aanmerking. De regeling is ook zorgvuldig voor wat betreft de inbreng van de belangen en standpunten van de verzoeker: partijen worden vooraf gehoord door de Schadecommissie, zij mogen zienswijzen indienen bij het conceptadvies en kunnen bezwaar en beroep aantekenen tegen het besluit van de gemeente.

De rekenkamer is van mening dat de Schadecommissie op een goede wijze uitvoering geeft aan de taken die in de verordening zijn opgenomen. De beleidslijnen die de Schadecommissie hanteert om tot berekening van de schade te komen, zijn in lijn met de Verordening en met landelijke jurisprudentie voor zover deze niet in de Verordening zijn opgenomen. De rekenkamer kan zich vanuit de optiek van enerzijds het zuinig omgaan met publieke middelen en anderzijds rechtvaardige vergoedingen in algemene zin vinden in de volgende door de Schadecommissie gehanteerde beleidslijnen:

- Correcties voor branche-ontwikkelingen: bij de bepaling van de omzet indien de Noord/Zuidlijn niet zou zijn aangelegd, wordt rekening gehouden met de conjuncturele ontwikkeling van de branche.
- Voorzienbaarheid: schade kan alleen volledig worden vergoed als ondernemers zich al voor het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 vestigden. Ondernemers die zich daarna vestigden krijgen een korting op hun schadevergoeding: 50% korting voor de ondernemers die zich tussen 1996 en 2000 hebben gevestigd en 100% korting voor de vestigers na 2000, omdat deze ondernemers hadden kunnen 'voorzien' dat hinder zou gaan ontstaan.
- 'Normaal maatschappelijk risico': een korting (20%) wordt toegepast op de berekende schade op grond van het feit dat alle ondernemers ooit te maken kunnen krijgen met hinder door de aanleg van infrastructuur. Deze wordt alleen toegepast voor de eerste 18 maanden waarin de schade is opgetreden, omdat vergelijkbare schade door hinder als gevolg van de aanleg infrastructuur ook in gebieden buiten de Noord/Zuidlijn niet wordt vergoed.
- Schadebeperkende maatregelen: bij de bepaling van de schade gaat de Schadecommissie ervan uit dat de ondernemer passende maatregelen neemt om de schade (winstderving) te beperken. Indien deze schadebeperkende maatregelen niet worden genomen, past de Schadecommissie een korting toe.
- Deskundigenkosten: de kosten van de verzoeker voor ondersteuning door deskundigen worden vergoed tot maximaal € 1500,- per verzoek.

De rekenkamer constateert, mede op basis van dossieronderzoek, dat de Schadecommissie de beleidslijnen in de *praktijk* consequent toepast. Ten aanzien van een aantal onderdelen maakt de rekenkamer echter de volgende opmerkingen:

- De beleidslijnen kunnen bij ondernemers arbitrair overkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de berekening van de omzet van de ondernemer indien de Noord/Zuidlijn niet zou zijn aangelegd en de eisen die aan de ondernemer worden gesteld om zelf schadebeperkende maatregelen te treffen.
- Het strikt toepassen van de beleidslijnen 'het treffen van schadebeperkende maatregelen' pakt nadeliger uit voor de kleinere ondernemers. Zij zijn, in tegenstelling tot grotere ondernemingen en winkelketens, minder goed of niet in staat om verregaande kostenbesparende maatregelen te treffen. Kleinere ondernemingen kunnen bijvoorbeeld personeel niet of overplaatsen of laten afvloeien via natuurlijk verloop. Een kleine ondernemer zal daarom eerder moeten overgaan tot ontslag.
- De korting voor voorzienbaarheid van 50% voor ondernemers die zich in de periode tussen 1996 en 2000 hebben gevestigd en 100% voor ondernemers die zich na 2000 hebben gevestigd is te begrijpen, maar wel rigoureuus. Het voor 50% of geheel niet vergoeden van schade kan mede de oorzaak zijn van faillissementen. De rekenkamer denkt dat in het bijzonder de beleidslijn voor de voorzienbaarheid de basis vormt voor de verwachtingskloof onder ondernemers.
- Voor ondernemers maakt het uit of er sprake is van planschade (Wet Ruimtelijke Ordening) of nadeelcompensatie. In het geval van nadeelcompensatie wordt een korting voor

‘normaal maatschappelijk risico’ gehanteerd, die niet wordt gehanteerd bij planschade. De Schadecommissie bepaalt in de praktijk zelf of er sprake is van planschade of van nadeelcompensatie. De rekenkamer vindt de criteria van de commissie bij de afweging tussen ‘planschade’ en ‘nadeelcompensatie’ onvoldoende helder.

- De verordening maakt het mogelijk om de ondernemers een bijdrage te verstrekken in de deskundigenkosten. De Schadecommissie heeft hiervoor een eigen beleidslijn ontwikkeld, waarbij per te onderscheiden fase een vaste bijdrage wordt geadviseerd van € 500,-. De rekenkamer is van oordeel dat de omvang van een bijdrage in de deskundigenkosten moet kunnen afhangen van de complexiteit van het verzoek.
- Verder vraagt de rekenkamer zich af of verzoekers nog verplicht moeten worden gesteld om zelf een schadebegroting in te dienen, aangezien de Schadecommissie deze nauwelijks gebruikt en zelf schadeberekeningen maakt.

7.3 Conclusie doelmatige en rechtmatige uitvoering

7.3.1 Kosten van de uitvoering

De rekenkamer constateert dat de schaderegeling vanuit het oogpunt van doelmatigheid een relatief dure uitvoeringsregeling is. Als de totale uitvoeringskosten tot en met 2005 worden gerelateerd aan de in die periode uitgekeerde vergoedingen, kostte het meer dan een euro om een euro uit te keren.

7.3.2 Uitvoering

De rekenkamer maakt bij de beoordeling van de doelmatige uitvoering en de wijze waarop de regels zijn nageleefd onderscheid in het functioneren van de uitvoerders: Schadebureau en Schadecommissie. Daarnaast beoordeelde de rekenkamer de besluitvorming door de wethouder.

Schadebureau

Het Schadebureau functioneert als loket en vraagbaak voor ondernemers, registreert en controleert de verzoeken en gegevens die de ondernemers aanleveren en beoordeelt deze in eerste aanleg (‘kennelijk gegrond’). Volgens de rekenkamer is het Schadebureau op onderdelen nog onvoldoende doelmatig en leeft het bureau de verordening niet goed na.

- Het Schadebureau wees tot en met 2002 geen verzoeken af omdat ze ‘kennelijk ongegrond’ waren. Het bureau kon dit niet beoordelen omdat kennis over de inhoud van adviezen van de Schadecommissie nog ontbrak. Sindsdien past het bureau deze afwijzingsgrond meer en meer toe.
- Het Schadebureau stelde zich de afgelopen jaren soepel op richting verzoekers door incomplete verzoeken, verkeerd ingediende verzoeken of te laat aangevulde verzoeken – tegen de verordening in – in behandeling te stellen bij de Schadecommissie. Daarmee droeg het Schadebureau bij aan vertraging van behandeling door de Schadecommissie, omdat deze ontbrekende stukken alsnog opvroeg.
- Het Schadebureau heeft tot 2006 verzuimd om de verzoekers te informeren over de samenstelling van de Schadecommissie.

Schadecommissie

De rekenkamer constateert dat de Schadecommissie nog onvoldoende doelmatig en rechtmatig functioneert omdat zij de toegestane doorlooptijden structureel overschrijdt. Een deel van deze overschrijding komt overigens ook doordat verzoekers lang doen over het opsturen van aanvullende informatie. De mate waarin kan de rekenkamer niet aangeven, omdat dit niet goed wordt geregistreerd. De Schadecommissie en het Schadebureau hebben

de nadelige gevolgen van de doorlooptijd van de advisering op de verzoekers verzacht door verzoekers vlotter voorschotten te geven.

De Schadecommissie stuurt meer op zorgvuldigheid en volledigheid van informatie en daarmee minder op doorlooptijd en kosten. De rekenkamer vindt deze zorgvuldige benadering van de commissie goed, alleen leidt dit er in de praktijk toe dat de doorlooptijden en de kosten hoger zijn dan verwacht. Over de kosten zijn beperkte afspraken gemaakt met de commissie. De commissieleden brengen maandelijks hun kosten in rekening en lichten deze maar beperkt toe waardoor geen inzicht wordt verkregen in de kosten per verzoek. De rekenkamer vindt dat de facturen beter inzicht moeten geven in de uitgevoerde werkzaamheden.

Wethouder

De rol van de wethouder in de uitvoering is beperkt tot het nemen van besluiten op de verzoeken. Rekenkamer vindt dat de besluitvorming door de wethouder vlot en daarmee doelmatig is geweest.

De besluitvorming was echter in formele zin niet rechtmatig. De wethouder Financiën nam vanaf 2000 alle besluiten, terwijl het college en de raad dit eigenlijk hadden moeten doen. In 2006 is aanvullende besluitvorming in gang gezet om de ontbrekende bevoegdheden aan de wethouder te mandateren.

De rekenkamer constateert verder dat de wethouder bij besluiten tot voorschotten soms afwijkt van de adviezen van de commissie. Hij kent dan een hoger voorschot toe dan de commissie adviseert. De gemeente loopt hierdoor weliswaar meer financieel risico, maar vanuit de doelstelling van de regeling vindt de rekenkamer het te billijken.

7.4 Toezicht en informatievoorziening

Het Schadebureau is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de schaderegeling en het verstrekken van informatie over de uitvoering aan het bestuur. De rekenkamer vindt dat het Schadebureau daarbij op belangrijke onderdelen is tekortgeschoten.

7.4.1 Toezicht

De invulling van de toezichtstaak die aan het Schadebureau is opgedragen is vooral een zaak van het bureau zelf. In de kaderstellende besluiten worden nauwelijks eisen gesteld aan deze taak. De rekenkamer constateert dat het bureau geen goed zicht heeft op de uitvoering en daardoor niet goed in staat is om zijn rol van procesbewaker in te vullen. Bijsturing heeft naar de mening van de rekenkamer onvoldoende plaatsgevonden.

- De interne controle bij het Schadebureau heeft niet goed gefunctioneerd omdat fouten onvoldoende zijn gesignaleerd en gecorrigeerd. De rekenkamer constateerde tekortkomingen in de registratie voor de voortgangsbewaking en in de verplichte controles op de ingediende verzoeken.
- Het Schadebureau en de Schadecommissie deden in het verleden te weinig aan voortgangsbewaking. Het Schadebureau heeft de afgelopen jaren de voortgangsbewaking richting de Schadecommissie wel opgepakt. Bijvoorbeeld door met de commissie in overleggen de voortgang bij de advisering aan de orde te stellen. De rekenkamer vindt het Schadebureau bij het rappelleren van de commissie niet alert en weinig effectief gezien de uiteindelijke doorlooptijden bij de betreffende adviezen.
- Het toezicht op de kosten van de werkzaamheden van de Schadecommissie is onvoldoende. De kosten die de Schadecommissie maakt, overschreden de afgelopen jaren de begroting. Het Schadebureau heeft geen inzicht in de advieskosten per verzoek.

7.4.2 Informatievoorziening

Volgens de rekenkamer heeft het Schadebureau het bestuur onvoldoende geïnformeerd over de uitvoering. De rekenkamer vindt de in de kwartaalrapportages voorgeschreven informatie ontoereikend voor het bestuur om zich een oordeel te kunnen vormen over de doelbereiking van de regeling ('snel', 'goed' en 'eenvoudig'), de naleving van de doorlooptijden van de schaderegeling en de kostenbeheersing.

De aan de gemeenteraad aangeboden jaarverslagen 2004 en 2005 bevatten meer informatie over de kostenbeheersing en de naleving van de voorgeschreven doorlooptijden in de verordening. De rekenkamer vindt verdere verbeteringen in de informatievoorziening echter wenselijk. Zoals het toevoegen van een duidelijk onderscheid tussen voorschotverzoeken en 'normale verzoeken' (inclusief doorlooptijden van beide), een prognose of risicoinschatting van toekomstige verzoeken (en daarmee uitputting van het budget en bereik van de doelgroep) en inzicht in de uiteindelijke effecten op de economische situatie in het gebied (aantal faillissementen, opheffingen, verhuizingen en toe- of afname van de werkgelegenheid).

Het Schadebureau stelde in de periode tot en met 2005 slechts 7 van de verplichte 12 kwartaalrapportages op voor de wethouder. De gemeenteraad ontving er slechts twee. Volgens de rekenkamer is voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad een minder frequente, maar kwalitatief betere informatievoorziening voldoende. Dat kan met de jaarrekening en de begroting, eventueel, indien de raad dit wenselijk acht, aangevuld met een rapportage over het eerste halfjaar.

7.5 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de conclusies komt de rekenkamer tot aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

Gemeenteraad

1. Stel op basis van de opgedane ervaringen, jurisprudentie en beleidslijnen van de Schadecommissie een nadere uitwerking vast van de uitvoeringskaders 'snel', 'eenvoudig' en 'goed'.
2. Vraag (half)jaarlijks informatie over de uitvoering tegen de achtergrond van deze kaders.

College van burgemeester en wethouders

Doeltreffendheid

1. Vergroot onder ondernemers aan de Noord/Zuidlijn de bekendheid met de regeling en de wijze waarop deze door de onafhankelijke Schadecommissie wordt toegepast. Behulpzaam hierbij zijn:
 - a. Het op basis van de jurisprudentie publiceren van de beleidslijnen van de Schadecommissie voor bepaling van de omvang van de schadevergoeding. Concreet betreft dit de volgende beleidslijnen:
 - i. Planschade of nadeelcompensatie?
 - ii. Correcties voor branche-ontwikkelingen
 - iii. Voorzienbaarheid
 - iv. Normaal maatschappelijk risico
 - v. Schadebeperkende maatregelen
 - vi. Deskundigenkosten

- b. Het in kaart brengen van het bereik en het zogenaamde niet-gebruik van de regeling.
 - c. Het gericht benaderen van ondernemers die mogelijk schade leiden die voor vergoeding in aanmerking komen, in het bijzonder ondernemers in de horeca en detailhandel.
2. Breng periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, de gevolgen van de aanleg van de Noord/Zuidlijn in beeld voor de economische situatie (faillissementen, bedrijfsbeëindiging, afname werkgelegenheid) van ondernemingen die aan de Noord/Zuidlijn zijn gelegen.
Besluit zonodig op basis van deze informatie tot:
- a. Een opdracht aan de Schadecommissie om de gekozen beleidslijnen te heroverwegen.
 - b. Het hanteren van eigen beleidsregels voor besluitvorming door de wethouder.
 - c. Het aanpassen van de verordening, dan wel in het verlengde van de verordening specifieke beleidsregels vast te stellen.
 - d. Het (verder) intensiveren van bestaand flankerend beleid.
 - e. Het vaststellen van een aanvullende regeling. Bijvoorbeeld een eenvoudige generieke uitkering aan alle ondernemers die hinder ondervinden van de Noord/Zuidlijn.
3. Hanteer eigen aanvullende beleidslijnen op de adviezen van de Schadecommissie voor:
- a. Het flexibel vergoeden van deskundigenkosten, in het bijzonder voor complexe verzoeken.
 - b. Compensatie van kleinere ondernemingen op het punt van schadebeperkende maatregelen.
4. Ga structureel over tot het verstrekken van een voorschot nadat de Schadecommissie een conceptadvies heeft opgesteld.

Doelmatigheid en rechtmatigheid

- 5. Zorg ervoor dat het Schadebureau de registratie van de verzoeken verbetert, de controles op de compleetheid van de binnengekomen verzoeken goed uitvoert en actief de voortgang bij de Schadecommissie bewaakt op doorlooptijden en normkosten.
- 6. Reken het Schadecommissie af op doorlooptijden en ontwikkel voor de beheersing van de kosten normbedragen per verzoek.

Toezicht en informatievoorziening

- 7. Laat het Schadebureau in de (half)jaarsrapportage ook informatie opnemen over
 - a. het bereik van de doelgroep
 - b. de effecten op de economische situatie in het gebied
 - c. de prognoses over de uitputting van het budget
 - d. voortgang van verzoeken, te onderscheiden naar:
 - i. 'gewone' verzoeken
 - ii. verkorte procedure verzoeken
 - iii. voorschotverzoeken

8 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar rapport op 11 oktober 2006 aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek hierop uiterlijk 25 oktober 2006 te reageren. Dit met het oog op publicatie van voorliggend rapport op 3 november 2006.

Op 18 oktober 2006 verzocht het college van burgemeester en wethouders om uitstel van de reactietermijn tot 7 november 2006. Hierop bood de rekenkamer het college van burgemeester en wethouders de gelegenheid te reageren op uiterlijk 1 november 2006, zodat de reactie van het college separaat met het voorliggende rapport aan de gemeenteraad kon worden aangeboden op de publicatiedatum 3 november 2006 (de briefwisseling is opgenomen in bijlage 5).

Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens de voorbereidingsfase en de onderzoeksfase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen.

Gemeente Amsterdam

Dhr. L. Asscher	Wethouder Financiën
Dhr. H.M. van Velsen	Manager Schadebureau Noord/Zuidlijn
Dhr. A.J. Kool	Medewerker Schadebureau Noord/Zuidlijn
Dhr. A. de Koning	Bestuursadviseur Bestuursdienst

Schadecommissie

Dhr. E. van der Schans	Voorzitter Schadecommissie
Dhr. E.H. Horlings	Lid van de Schadecommissie
Dhr. G. Dekker	Lid van de Schadecommissie

Overig

Dhr. B. Delhez	Adviseur Graydon
Mw. A Houtman	Beleidsadviseur Kamer van Koophandel Amsterdam
Dhr. T.B. Geuzendam	Beleidsadviseur Kamer van Koophandel Amsterdam
Dhr. J. Jans	Onderzoeker Kamer van Koophandel Amsterdam
Dhr. M. Kok	MKB-Manager MKB-Amsterdam
Dhr. W. Koster	Voorzitter ondernemersvereniging Amsterdam City, vice-voorzitter ondernemersvereniging Rokin en directeur Maison de Bonnetterie
Dhr. A.M. van Os	Adviseur ondernemers
Dhr. H. Marres	Voormalig raadslid PVDA gemeente Amsterdam

Bijlage 2 – Ondernemersenquête – response en non-response

In het kader van de ondernemers enquête heeft de rekenkamer speciaal gekeken naar de response en non-response van het onderzoek. De reden hiervoor was om na te gaan in welke mate de bedrijven die hebben meegedaan aan de vragenlijst afwijken van het totale aantal bedrijven dat aan het onderzoek heeft meegewerkt. Ook heeft de rekenkamer bekeken of bedrijven die niet aan de enquête hebben meegedaan daar specifieke redenen voor hebben.

1. Response

In de eerste plaats is er onderzocht welke bedrijven hebben gereageerd. Hiertoe is een vergelijking gemaakt tussen de bedrijven die de enquête wel en de bedrijven die de enquête niet hebben ingevuld. Hierbij hebben we naar twee aspecten specifiek gekeken: de locatie en de branche waartoe de bedrijven behoren.

Locatie van de bedrijven

Iedereen die de route van de Noord/Zuidlijn volgt kan zien dat bepaalde plekken meer overlast met zich mee brengen dan andere plekken. Het zou zo kunnen zijn dat de vragenlijst vooral door de bedrijven uit de sterk overlastgevende gebieden is ingevuld. Om dit te onderzoeken hebben we daarom de respons in de stationsgebieden, de zijstraten van de stationsgebieden en elders langs het tracé naast elkaar gezet in Tabel 22.

Tabel 22 – Response uitgesplitst naar gebied

	Stationsgebieden		Zijstraten		Elders langs tracé		Totaal	
	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.
Response								
Ingevuld	61	24%	59	14%	93	18%	213	18%
niet teruggestuurd	195	76%	361	86%	426	82%	982	82%
Totaal	256	100%	420	100%	519	100%	1195	100%

Er zijn lichte verschillen in de response waarneembaar. In de stationsgebieden heeft ongeveer een kwart van de bedrijven gereageerd. Bedrijven uit de zijstraten van het stationsgebied responderen echter aanzienlijk minder (14%). Van alle bedrijven elders langs het tracé heeft ongeveer 1 op de 5 gereageerd en dat komt overeen met het totale gemiddelde. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat alleen bedrijven uit de ernstige overlast gebieden de enquête hebben ingevuld.

De respons kan ook worden beïnvloed door de branche waartoe het bedrijf behoort. Het is voorstelbaar dat de aard en omvang van de overlast verschilt voor horeca- en detailhandelbedrijven in vergelijking met bedrijven in de zakelijke dienstverlening. Deze verschillen zouden er toe kunnen leiden dat bepaalde type bedrijven meer geneigd zijn de enquête in te vullen dan andere. Tabel 23 geeft de response uitgesplitst naar branche.

Tabel 23 – Response uitgesplitst naar branche

Response	Detailhandel		Horeca		Zakelijke dienstverlening		Overig		Totaal	
	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.
Ingevuld	68	26%	45	24%	79	14%	21	12%	213	18%
Niet teruggestuurd	192	74%	146	76%	493	86%	149	88%	982	82%
Totaal	260	100%	191	100%	572	100%	170	100%	1195	100%

De tabel laat zien dat ook de branche een, zij het geringe, invloed heeft op de response. Horeca en detailhandel bedrijven hebben relatief gezien een hogere response dan bedrijven in de zakelijke dienstverlening en bedrijven uit een andere branche. Zoals gezegd zijn de verschillen niet groot.

2. Non-response onderzoek

Na afloop van de inzendingstermijn voor de enquête is er een aanvullend onderzoek gehouden naar de motivaties van ondernemers om niet aan de enquête mee te doen. In totaal zijn 46 bedrijven telefonisch benaderd. Aan deze bedrijven is gevraagd waarom ze niet aan het onderzoek hebben meegedaan. Daarnaast is gevraagd of de bedrijven op dit moment overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn ondervinden en of ze verwachten in de toekomst overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn te zullen ondervinden.

Tabel 24 – Redenen om niet aan het onderzoek mee te doen

Reden	abs.	perc.
• geen overlast	11	31%
• geen recht op vergoeding	7	20%
• geen tijd	6	17%
• geen vertrouwen	3	9%
• overig	8	23%
Subtotaal	35	100%
Vragenlijst niet ontvangen.	6	
Vragenlijst wel opgestuurd	5	
Totaal	46	

De belangrijkste reden om niet aan het onderzoek deel te nemen is dat men geen overlast van de Noord/Zuidlijn ondervindt (11 van de 46 benaderde bedrijven, zie Tabel 24). Daarnaast geven zeven bedrijven aan (waarschijnlijk) geen recht op een vergoeding te hebben en zes bedrijven noemen geen tijd als oorzaak voor het niet invullen van de vragenlijst. Drie bedrijven geven aan geen vertrouwen in de gemeente of het onderzoek te hebben en hebben daarom niet aan het onderzoek meegedaan.

Twee categorieën zijn opvallend. Van de 46 benaderde bedrijven zeggen er 6 (ca. 10%) de vragenlijst niet ontvangen te hebben en 5 (ca. 10%) zegt vragenlijst wel ingestuurd te hebben. De verklaring voor dit fenomeen moet gezocht worden in het feit dat er veelal meerdere bedrijven op een huisnummer zijn gevestigd, in een aantal gevallen met eenzelfde eigenaar.

Naast naar de reden voor het niet terugsturen van de vragenlijst is ook gevraagd of de bedrijven momenteel geen overlast ondervinden van de aanleg van de Noord/Zuidlijn en of ze in de toekomst overlast verwachten van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. In Tabel 25 worden de resultaten gepresenteerd.

Tabel 25 – Overlast nu en in de toekomst onder bedrijven die niet aan de enquête hebben meegewerkt

	Nu		Toekomst	
	abs.	perc.	abs.	perc.
Overlast	25	54%	20	43%
geen overlast	14	30%	14	30%
weet niet/wil niet zeggen	7	15%	12	26%
Totaal	46	100%	46	100%

Hoewel slechts een beperkt aantal bedrijven, dat de enquête niet heeft ingevuld benaderd zijn valt toch op dat de ervaren overlast als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn minder groot is dan onder de groep die de vragenlijst wel heeft ingevuld. Van deze laatste groep ondervindt 72% overlast van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De conclusie is daarom gerechtvaardigd dat ervaren overlast de bereidheid om de vragenlijst in te vullen heeft vergroot, maar zeker kan niet worden gesteld dat vooral bedrijven die geen overlast ondervinden niet hebben gereageerd.

3. Conclusie

Op basis van de response en non-response analyse komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

- de response is hoger in de stationsgebieden;
 - horeca bedrijven en de detailhandel hebben de vragenlijst relatief vaker in gevuld dan andere bedrijven;
 - het ontbreken van overlast als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn is de belangrijkste reden voor het niet mee doen aan de enquête. Op de tweede plaats wordt als reden genoemd dat men (waarschijnlijk) geen recht heeft op een schadevergoeding.
- De algemene conclusie op basis van bovenstaande bevinding is dat de bedrijven die aan de enquête hebben meegedaan in iets grotere mate belanghebbend zijn dan bedrijven die niet aan de enquête hebben meegedaan. Voor ons onderzoek is dat geen probleem.

Bijlage 3 – Procesbewaking Schadebureau

Tabel 26 – Duur opstellen conceptadvies zonder navraag

Ondernemer	Hoorzitting – conceptadvies:	Termijn verordening*	Overschrijding maximale termijn
Termijn in weken			
Fotozaak	97	18	79
Horeca	54	18	36
Bank	84	18	66
Kledingatelier	15	18	-3
Juwelier	44	18	26

* De termijn is officieel 12 weken, maar 6 weken langer mag.

Tabel 27 – Analyse moment van versturen brieven Schadebureau aan Schadecommissie

Ondernemer	Brief: datum	Brief: aantal weken na hoorzitting	Termijn verordening: hoorzitting – conceptadvies ¹	Overschrijding maximale termijn
Horeca	15/2/2005	- ²	18	-
Fotozaak	2/3/2004	14	18	-4
Verhuurder	5/4/2005	34	18	16
Horeca	1 ^e 29/8/2005	23	18	5
	2 ^e 31/1/2006	48		30
Antiekhandel	2/1/2006	27	18	9

1 De termijn is officieel 12 weken, maar 6 weken uitstel mag.

2 Het is onduidelijk op welk verzoek de brief betrekking heeft. De verzoeker had op dat moment meerdere verzoeken ingediend waarop nog geen advies was gevolgd.

Tabel 28 – Duur opstellen conceptadvies met navraag

Ondernemer	Hoorzitting – conceptadvies	Termijn verordening*	Overschrijding maximale termijn
Horeca	-	18	-
Fotozaak	20	18	2
Verhuurder	64	18	46
Horeca	60	18	42
Antiekhandel	32	18	14

* De termijn is 12 weken, maar 6 weken uitstel mag.

Tabel 29 – Analyse aansluiten reactie Schadecommissie op uitbrengen conceptadvies

Ondernemer	Datum brief Schadebureau	Datum reactie Schadecommissie	Strekking reactie Schadecommissie*	Datum conceptadvies
Verhuurder	5/4/2005	6/4/2005	Opstellen conceptadvies zal nog even duren	8/9/2005
Horeca	1 ^e 29/8/2005	9/9/2005	Conceptadvies volgt zo spoedig mogelijk	1/6/2006
	2 ^e 31/1/2006	2/3/2006	Conceptadvies volgt zo spoedig mogelijk	
Antiekhandel	2/1/2006	12/1/2006	Conceptadvies volgt zo spoedig mogelijk	24/4/2006

* De in de tabel weergegeven strekking van de reactie sluit vrij letterlijk aan op de tekst van de reactie zelf.

Bijlage 4 – Controlekader accountantscontrole

In deze bijlage is geïnventariseerd welke regelgeving voor de accountantscontrole op de jaarrekening van het Schadebureau Noord/Zuidlijn van belang is. Tevens wordt een overzicht gegeven van de bij onze beoordeling betrokken dossierstukken uit het controledossier van ACAM.

Deze bijlage bevat verder een voorbeeld om de wijze waarop ACAM de rechtmatigheid van de uitgekeerde schadevergoedingen controleert te verduidelijken.

1. Wettelijk kader

Zowel in de gemeentewet als in het besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is geregeld dat de gemeentelijke jaarrekening door een accountant moet worden gecontroleerd. Het controleren van jaarrekeningen van individuele gemeentelijke diensten en bedrijven is niet verplicht. In het BAPG ligt vast dat vanaf jaarrekening 2004 de accountant zowel een verklaring dient af te geven over de getrouwheid van de jaarrekening als over de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer.

De mate van nauwkeurigheid die wordt toegepast bij de controle is afhankelijk van de vastgestelde goedkeuringstolerantie. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) zijn de goedkeuringstoleranties voor fouten en onzekerheden vastgelegd. Bij het Schadebureau hanteert de ACAM bij geconstateerde fouten de regulier in BAPG vastgestelde goedkeuringstolerantie van 1% van het lastentotaal. Indien bij het Schadebureau de geconstateerde fouten bij de accountantscontrole lager zijn dan € 35.000 zal de accountant nog een goedkeurende verklaring afgeven.

In de situatie dat de accountant – bijvoorbeeld vanwege gebreken in de administratieve organisatie – niet kan vaststellen of een verantwoorde post juist en volledig is, is er sprake van onzekerheid. Indien het totaal van de geconstateerde onzekerheden lager is dan 3% dan mag de accountant – op grond van BAPG – eveneens een goedkeurende verklaring afgeven. Naast de specifiek voor lokale overheden vastgestelde wettelijke controlerichtlijnen zijn er ook nog door de beroepsorganisatie NIVRA uitgevaardigde beroeps- en gedragsregels en richtlijnen voor de accountantscontrole die voor het uitvoeren van de controlewerkzaamheden van belang zijn. Deze regelgeving heeft onder meer betrekking op de aanpak en uitvoering van de controlewerkzaamheden, het uitbrengen van accountantsverklaringen, het te hanteren systeem van kwaliteitsborging en permanente educatie.

2. Gemeentelijk kader

De opdracht tot accountantscontrole van de jaarrekeningen van de gemeente, de diensten en bedrijven en de stadsdelen is door middel van de controleverordening verstrekt aan ACAM. In de controleverordening is bepaald dat de gemeenteraad voor de accountantscontrole een programma van eisen vaststelt. Hierin wordt de inhoud en reikwijdte van de accountantscontrole nader beschreven. Voor het controlejaar 2005 heeft de raad dit programma van eisen op 15 juli 2005 vastgesteld, op voorstel van het Audit Committee.

In het programma van eisen 2005 is vastgelegd dat de goedkeuringstolerantie 1 % van de totale lasten bedraagt (conform de wettelijke richtlijn). De raad is bevoegd deze tolerantie naar beneden bij te stellen. Voor 2005 is van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt. Wel is in het programma van eisen vastgelegd dat fouten en onzekerheden door de accountant gerapporteerd dienen te worden in het accountantsrapport indien deze fouten en onzekerheden 0,3% of meer bedragen. In de controleverordening is bepaald dat de ACAM

over de controle van de jaarrekening van de diensten en bedrijven rapporteert aan het college. De controlebevindingen over de gemeenterekening worden gerapporteerd aan de gemeenteraad.

Ook is aan het programma van eisen in een rechtmatigheidmatrix toegevoegd die aangeeft welke wettelijke regelingen de accountant bij de controle moet betrekken bij zijn rechtmatigheidscontrole. In paragraaf 5 van deze bijlage geeft een voorbeeld van de wijze waarop de accountant bij het Schadebureau de rechtmatigheid heeft gecontroleerd bij het Schadebureau.

3. Richtlijnen VDA en interne richtlijnen

ACAM is lid van de Vereniging van Directeuren van Gemeentelijke Accountantsdiensten (VDA). Ook de accountantsdiensten van Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn lid van deze vereniging. In VDA-verband worden gezamenlijk richtlijnen ontwikkeld voor de gemeentelijke controlepraktijk. In aanvulling op de VDA-richtlijnen worden door ACAM ook eigen instructies en modellen ontwikkeld die zijn toegesneden op de Amsterdamse praktijk. Periodiek worden deze richtlijnen geactualiseerd. Door de betreffende richtlijnen na te leven wordt verzekerd dat wordt voldaan aan de eerder genoemde wettelijke en door de beroepsorganisatie uitgevaardigde controlerichtlijnen. De richtlijnen hebben ook betrekking op de kwaliteitsborging. Een belangrijk instrument hierbij is de medebeoordeling. Hierbij wordt – voordat de accountantsverklaring wordt afgegeven – door een andere accountant binnen het kantoor, die niet betrokken is bij de betreffende controle, beoordeeld of terecht de accountantsverklaring wordt afgegeven.

4. Beoordeling controledossier

Om ons een oordeel te vormen over de wijze waarop ACAM bij het Schadebureau de controle aanpakt en uitvoert hebben wij het controledossier over 2005 opgevraagd en beoordeeld.

Tabel 30 – Samenvatting dossieronderzoek

Jaarrekening 2005 Schadebureau	
Planningmemorandum:	
• Opgesteld volgens interne richtlijnen	Ja
• Initiële cijferbeoordeling aanwezig	Ja
• Motivering controleaanpak	Ja (gegevensgericht)
Controleprogramma	Aanwezig en afgewerkt
Afwerkingmemorandum	Aanwezig en ondertekend door medebeoordelaar
Goedkeuringstolerantie	€35.000: 1% van totale uitgaven 2005
Accountantsverklaring:	
• Strekking t.a.v. getrouwheid	Goedkeurend met onverplicht toelichtende paragraaf
• Strekking t.a.v. rechtmatigheid	Goedkeurend
Managementletter	Melding van: <ul style="list-style-type: none"> • ongewenste functievermenging op de administratie • toegankelijkheid dossiers • aansluiting administraties
Accountantsverslag	Bevat accountantsverklaring

De ACAM heeft bij de controle van de jaarrekening van het Schadebureau een combinatie van systeem- en gegevensgerichte controlemiddelen toegepast. Hiervoor was een budget beschikbaar van € 6.500 (circa 100 uur) begroot. Het beschikbare controlebudget maakt het niet mogelijk om op alle in de financiële administratie opgenomen posten te controleren op

juistheid, volledigheid en rechtmatigheid. Dit is veelal ook niet nodig, aangezien de accountantscontrole tot doel heeft een *redelijke zekerheid* te geven dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie en van de rechtmatigheid van het financiële beheer. De vereiste redelijke zekerheid kan de accountant veelal verkrijgen door – daar waar mogelijk – te steunen op de interne beheersorganisatie (functiescheidingen/ procedures/dossiers). Door onder meer steekproeven stelt de accountant vast dat de interne beheersorganisatie goed heeft gefunctioneerd.

5. **Rechtmatigheidscontrole bij Schadebureau**

De accountant stelt de rechtmatigheid van de schade-uitkeringen vast door de kwaliteit van de interne beheersorganisatie te toetsen via een beperkt aantal deelwaarnemingen. Hierbij gaat hij na of de interne controle (bijv. toegepaste functiescheidingen) en procedures (bijv. adviezen en besluiten in schadedossiers aanwezig) goed hebben gefunctioneerd. De accountant vormt geen eigenstandig oordeel over de aanvaardbaarheid van de schadevergoedingen. Ter illustratie van de wijze waarop de accountant de rechtmatigheid van de schadeuitkeringen controleert wordt het volgende voorbeeld gegeven uit het controledossier.

Artikel 2 van de verordening regelt "het recht op nadeelcompensatie" als volgt:

1. De gemeenteraad kent de verzoeker die als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn nadeel ondervindt, voor zover het nadeel redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk II, nadeelcompensatie toe, indien voldaan is aan de in deze verordening gestelde voorwaarden en voor zover de compensatie van dat nadeel niet of niet voldoende anderszins is gewaarborgd.
2. De nadeelcompensatie wordt bepaald in geld, of indien de gemeenteraad, gehoord de Schadecommissie, dit wenselijk oordeelt, op een andere wijze. Indien de nadeelcompensatie wordt bepaald op een andere wijze dan in geld, gaat de waarde van de compensatie de hoogte van de anders op hetzelfde verzoek uit te keren nadeelcompensatie in geld niet te boven.

Uit de toelichting op het artikel blijkt dat het recht op nadeelcompensatie bepaald moet worden door vast te stellen of:

1. de schade is geleden;
2. de schade voort komt uit rechtmatig overheidshandelen;
3. er causaal verband is tussen de geleden schade en het rechtmatige overheidshandelen inzake de aanleg van de Noord/Zuidlijn;
4. het geleden nadeel is begroot;
5. bij de vaststelling van de nadeelcompensatie het redelijkheidscriterium wordt toegepast;
6. de vergoeding van het nadeel niet anderszins voldoende is verzekerd.

ACAM controleerde dit als volgt. Met een deelwaarneming op 7 schadeuitkeringen controleerde ACAM het volgende:

- Bevat het dossier een officieel aanvraagformulier?
- Is het advies van de Schadecommissie aanwezig en opgevolgd?
- Is er een ondertekend besluit van de wethouder aanwezig?
- Is er een ondertekende opgaaf van het rekeningnummer aanwezig?
- Is de interne betaalopdracht ondertekend?
- Heeft de betaling plaatsgevonden aan het juiste rekeningnummer?

ACAM stelt de rechtmatigheidsaspecten dus niet zelf vast. Bij het bepalen van de aspecten 1 tot en met 5 steunt ACAM op het advies van de onafhankelijke Schadecommissie en overige documenten in het dossier. Bij het 6^e aspect controleert de accountant door vast te stellen of in het schadedossier een getekende verklaring van de verzoeker aanwezig is, waarin deze aangeeft dat de vergoeding niet anderszins kan worden verkregen.

Bijlage 5 – Reactie college van burgemeester en wethouders en antwoord rekenkamer

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Gemeente Amsterdam
Bestuursdienst

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 3426
www.amsterdam.nl

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

De heer Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam
Postbus 202
1000 AE AMSTERDAM

Datum 18 oktober 2006
Ons kenmerk 2006/10099
Uw kenmerk RA/06/077
Behandeld door A.S. de Koning
Doorkiesnummer 020 552 2728
Faxnummer 020 552 2945
Kopie aan Schadebureau Noord/Zuid-lijn, VGA

Onderwerp bestuurlijk wederhoor onderzoek Schaderegeling Noord/Zuid-lijn

Geachte heer Eiff,


Op 11 oktober j.l. zond u mij vertrouwelijk het concept-rapport over uw onderzoek naar de schaderegeling Noord/Zuidlijn. U wilde uiterlijk 25 oktober mijn reactie op het concept-rapport vernemen.

Zoals ik al eerder heb aangegeven, heb ik met belangstelling uitgekeken naar uw rapport en wil dan ook graag gebruik maken van de gelegenheid om een reactie te geven. De reactietermijn valt echter deels samen met het herfstreces van het College. Bovendien ben ik in die week in het buitenland. Ik vraag uw begrip voor het feit dat het voor mij daardoor onmogelijk is tijdig op uw rapport van 86 pagina's goed te reageren. Ik kan dit eerst doen na mijn terugkeer uit het buitenland op 30 oktober. Afstemming met het College van Burgemeester en Wethouders kan dan pas op 7 november plaatsvinden. Uiteraard zal ondertussen de ambtelijke voorbereiding van mijn reactie ter hand worden genomen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de bevindingen over het eerder van ambtelijk commentaar voorziena concept-rapport, maar omdat er nadien enige nieuwe onderdelen zijn toegevoegd (o.a. over de feitelijke economische situatie), vergt dit ook tijd.

Ik wil kortom u verzoeken uitstel voor de bestuurlijke reactie te geven tot 7 november a.s.

Ra	Rekenkamer Amsterdam
Ingekomen d.d.	20-10-2006
Briefnummer	00.168

Hoogachtend,


mr L.F. Asscher
Wethouder Financiën

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterlooplein



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Aan het College van Burgemeester en
Wethouders
T.a.v. dhr. Dr. L. Asscher,
wethouder Financiën
Stadhuis – kamer 5206
Postbus 202
1000 AE AMSTERDAM

datum	23 oktober 2006
ons kenmerk	RA/06/078
uw kenmerk	-
behandeld door	VE
onderwerp	bestuurlijke reactie onderzoek Schaderegeling Noord/Zuidlijn

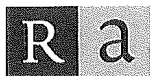
Geachte heer Asscher,

Met enige verbazing heb ik kennis genomen van uw verzoek (uw brief d.d. 18 oktober 2006) om uitstel van uw bestuurlijke reactie op ons concept-rapport over de schaderegeling Noord/Zuidlijn tot 7 november a.s. De volgende redenen liggen hieraan te grondslag.

U bent ruim van tevoren op de hoogte gesteld van de procedure van ambtelijk en bestuurlijk 'wederhoor' en wij hebben uw ambtenaren voldoende in de gelegenheid gesteld zich hierop voor te bereiden. Concreet hebben wij in onze brief van 22 september j.l. uw ambtenaren gevraagd hun (ambtelijke) reactie te geven op onze nota van bevindingen uiterlijk vóór 6 oktober j.l.; een reactietermijn van 14 dagen. Daarbij hebben wij aangegeven dat het in ons streven ligt om onze eindrapportage uiterlijk eind oktober aan de gemeenteraad aan te bieden. Vervolgens hebben wij u om een bestuurlijk reactie gevraagd met onze brief van 11 oktober j.l. met het verzoek te reageren uiterlijk vóór 25 oktober j.l.; eveneens een reactietermijn van 14 dagen. Daarbij hebben wij aangegeven naar verwachting op vrijdag 3 november het eindrapport aan de gemeenteraad aan te bieden. Tot aan uw brief van 18 oktober hebben ons nimmer signalen bereikt, dat u niet in staat zou zijn om tijdig te reageren, bijvoorbeeld op grond van het herfststreces of uw verblijf in het buitenland.

Het enige nieuwe onderdeel in het eindrapport (de feitelijke economische situatie) betreft gegevens die niet door de gemeente zijn aangeleverd (data van Graydon) en als zodanig dan ook niet van belang zijn voor het wederhoor. Deze feiten hebben wij louter gebruikt voor het verder 'inkleuren' van de context waarbinnen de gemeente heeft gefunctioneerd, zonder dat hierdoor het feitelijk gemeentelijk functioneren en onze oordeelsvorming hierover is gewijzigd.

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



Gelet op bovenstaande en op de reeds bij de gemeenteraad gewekte verwachting en organisatie rondom de publicatie(datum), verzoek ik u met klem vóór 1 november a.s. te reageren. Daarmee bedraagt uw reactietermijn voor het bestuurlijk wederhoor drie weken. In dat geval kunnen wij uw reactie, mogelijk voorzien van ons nawoord, nog separaat aan ons eindrapport toevoegen en aan de gemeenteraad aanbieden op 3 november a.s.

Met vriendelijke groet,

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Amsterdam

Eindnoten

- 1 Planschade is een bijzondere vorm van nadeelcompensatie. Als in dit rapport wordt gesproken over schadevergoedingen dan wordt zowel de nadeelcompensatievergoeding als de schadevergoedingen voor planschade bedoeld.
- 2 De rekenkamer sprak met vertegenwoordigers van het Amsterdamse MKB en met de Kamer van Koophandel Amsterdam.
- 3 In dit hoofdstuk worden figuren en tabellen gepresenteerd. In deze figuren en tabellen zijn percentages opgenomen. De percentages zijn afgerond op hele getallen, waardoor het mogelijk is dat de percentages niet optellen tot exact honderd, maar tot 99 of 101.
- 4 Dit betekent dat als een bedrijf in 2004 een omzetsdaling van 5% had en in 2005 een omzetsdaling van 20%, de maximale omzetsdaling per jaar voor dit bedrijf 20% is.
- 5 Dit betekent dat als een bedrijf in 2004 een winstdaling van 5% had en in 2005 een winstdaling van 20%, de maximale winstdaling per jaar voor dit bedrijf 20% is.
- 6 De percentages zijn als volgt berekend. Voor elk van de jaren is een afzonderlijk percentage faillissementen, opheffingen en verplaatsingen berekend door de absolute aantallen te relateren aan het totaal aantal horeca en detailhandelbedrijven in het gebied. Vervolgens is er op basis van deze percentages een gemiddeld percentage voor de periodes 1996-2000 en 2001-2006 berekend.
- 7 De wijziging is het gevolg van een uitspraak van de Raad van State. De verordening uit 2000 stelde de maximale vergoeding op 75% van de geleden schade. De Raad van State vond dit niet acceptabel, een volledige vergoeding mocht niet op voorhand worden uitgesloten. In 2001 is de verordening hiermee in overeenstemming gebracht.
- 8 Bij delegatie draagt het ene bestuursorgaan bevoegdheden over aan het andere. Het bestuursorgaan kan de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Bij een mandaat wordt de bevoegdheid verleend om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever. De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. De precieze voorwaarden voor delegatie en mandatering staan in de Algemene Wet Bestuursrecht.
- 9 In het delegatiebesluit uit 2000 is alleen de nadeelcompensatie gedelegeerd. De expliciete delegatie van de planschade volgt in 2003 alsnog bij raadsbesluit. De besluitvorming op de ingediende verzoeken is sindsdien een taak van het college.
- 10 Zie artikel 9 van de verordening.
- 11 Zie artikel 9 van de verordening.
- 12 Notitie Schadebureau van 15 april 2005 met als onderwerp 'Toelichting uitvoering regeling nadeelcompensatie'.
- 13 Zie artikel 11 van de verordening.
- 14 Zie artikel 13 van de verordening. De verordening biedt het Schadebureau de mogelijkheid om ook advies van de Schadecommissie te vragen over het al dan niet in behandeling nemen van een verzoek.
- 15 Zie artikel 11 van de verordening.
- 16 Het adviseren over verzoeken tot nadeelcompensatie en planschade vormt de kern van het werk van de commissie. De commissie mag desgevraagd ook adviseren over het al dan niet in behandeling nemen van een verzoek, het treffen van nadeelvoorkomende en beperkende maatregelen, het toekennen van een voorschot of de toepassing van de hardheidsclausule.
- 17 De Schadecommissie bestaat uit een voorzitter en twee leden. Zij worden ondersteund door een secretariaat. Voor alle leden en het secretariaat zijn plaatsvervangers aangewezen. De voorzitter, de overige leden, het secretariaat en hun plaatsvervangers zijn per-

- soonlijk benoemd door de gemeenteraad. De gemeenteraad nam tot op vandaag drie benoemingsbesluiten: op 21 juni 2000, de benoeming van de leden en plaatsvervangende leden Schadecommissie in het kader van de verordening nadeelcompensatie en planschade Noord/Zuidlijn; op 11 april 2001, de benoeming van een plaatsvervangend secretaris Schadecommissie Noord/Zuidlijn; op 4 december 2002, de benoeming van een nieuwe secretaris en plaatsvervangend secretaris Schadecommissie Noord/Zuidlijn.
- 17 Op de hoorzitting wordt naast de verzoeker ook de gemeente gehoord door de commissie. Namens de gemeente is dat dan het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Bij de zienswijze mag naast de verzoeker ook de gemeente –het projectbureau Noord/Zuidlijn – reageren.
 - 18 Zie artikel 13 van de verordening.
 - 19 De Schadecommissie zal in de adviezen meestal een financiële compensatie voorstellen, maar de commissie mag ook voorstellen doen voor andersoortige maatregelen en voorzieningen.
 - 20 Zie artikel 3 van de verordening.
 - 21 De aftrek voor normaal maatschappelijk risico volgt uit toepassing van het uitgangspunt dat de verzoeker deelnemer aan de maatschappij is en dat de nadelen daarvan (tenminste voor een deel) voor eigen rekening horen te komen.
 - 22 De termijnen staan in artikel 15 van de verordening.
 - 23 De Schadecommissie moet dan de verzoeker, de gemeente en de college/wethouder daarvan in kennis stellen en daarbij een termijn noemen waarbinnen haar advies kan worden verwacht.
 - 24 Zie artikel 15 van de verordening.
 - 25 Gespreksverslag Schadebureau
 - 26 Volgens opgave van het Schadebureau gaat het maximaal om 8 verzoeken.
 - 27 Zie artikel 16 van de verordening.
 - 28 Zie artikel 6 eerste lid van de verordening.
 - 29 Van de 15 ingediende bezwaren zijn er zeven bij besluit afgewezen. In drie bezwaargevallen is nog geen besluit genomen. Twee keer werd het bezwaar ingetrokken door de indiener. Één bezwaar werd niet ontvankelijk verklaard omdat het te laat was ingediend. In een geval was de indiener overleden. Bij één bezwaar bevatte het dossier van Schadebureau geen informatie over de afhandeling.
 - 30 Pagina 16 van het Jaarverslag 2005 van het Schadebureau.
 - 31 De rekenkamer baseerde zich op de gegevens die het Schadebureau op 30 mei per email aan de rekenkamer zond.
 - 32 Het kostenoverzicht is gebaseerd op de jaarverslagen van het Schadebureau. Het jaarverslag 2003 gaat niet expliciet in op de omvang van de kosten voor het secretariaat van de Schadecommissie. Voor 2003 is daarom de omvang van de kosten voor het secretariaat gesteld op € 145 duizend, het voor 2004 begrote bedrag.
 - 33 Totale apparaatskosten € 5,5 miljoen in 2002 t/m 2005 versus de uitbetaalde schadevergoedingen € 3,2 miljoen.
 - 34 Zie toelichting in jaarverslag 2005, blz. 10.
 - 35 De rekenkamer onderzocht de informatievoorziening aan de gemeenteraad aan de hand van het archief met commissieagenda's en ter kennisnamelijsten van de griffie. Dit archief gaat terug tot en met 2003.
 - 36 Zie jaarverslagcirculaire 2005 van het college d.d. 11 oktober 2005, onderdeel H.

- 37 De verordening sluit niemand uit van gebruik; vergoedt wordt er echter alleen maar als er een causaal verband aantoonbaar is. Op basis van ervaringsgegevens kan het Schadebureau intussen waarschijnlijk wel aangeven waar de ondernemers vandaan komen die een beroep doen op de regeling. Het bureau zou dus vervolgens kunnen uitrekenen in hoeverre iedereen uit die gebieden zich heeft gemeld en dat kunnen uitdrukken in een kengetal.
- 38 Het Programma van Eisen is – op voordracht van het Audit Committee op 15 juli 2005 door de gemeenteraad vastgesteld.
- 39 Bijdrageregeling bouwactiviteiten Noord/Zuidlijn, gepubliceerd op 26 oktober 2005.

Producent: Colombo, Amsterdam (mmv Marcella Geeroms, opmaak /
Gé Dubbelman – Hollandse Hoogte, foto omslag)



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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