



**Rekenkamer Amsterdam-Centrum**

## Onderzoeksprogramma 2005-2006 Stadsdeel Amsterdam-Centrum

13 oktober 2005



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Uitgangspunten voor het programma en het onderzoek	9
1.2 Werkwijze bij het opstellen van het onderzoeksprogramma	10
<b>2 Onderzoeksproces</b>	<b>11</b>
2.1 Algemeen	11
2.2 Selectie	12
2.3 Voorbereiding	12
2.4 Uitvoering	12
2.5 Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor	13
2.6 Publicatie	13
2.7 Nazorg	13
2.8 Focus in het onderzoek	13
<b>3 Kenschets stadsdeel Amsterdam-Centrum</b>	<b>17</b>
3.1 Algemene kenmerken	17
3.2 Politiek-bestuurlijke kenmerken	18
3.3 Ambtelijke organisatie	19
3.4 Financiële situatie	20
<b>4 Selectie</b>	<b>23</b>
<b>5 Eerste uitwerking geselecteerde onderzoeken</b>	<b>26</b>
5.1 Onderzoek 1: Realisatie programakkoord	26
5.2 Onderzoek 2: Verlening en handhaving van horecaverGUNningen	26

R a

## Samenvatting

Op 26 mei 2005 heeft de stadsdeelraad van stadsdeel Amsterdam-Centrum besloten tot instelling van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum. Daarbij is de heer Eiff tot lid en tevens directeur van die rekenkamer benoemd. Het bureau van de Rekenkamer van de centrale stad (Rekenkamer Amsterdam) verricht vanaf die datum ook taken voor de Rekenkamer Amsterdam-Centrum. De rekenkamer voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het stadsdeel gevoerde bestuur. Over de uit te voeren werkzaamheden, de werkwijze en het budget zijn nadere werkafspraken vastgelegd in het Protocol samenwerking Rekenkamer Amsterdam en deelraad Amsterdam Centrum d.d. 30 augustus 2005.

De eerste maanden na de oprichting stonden in het teken van kennismaking met de stadsdeelorganisatie en oriëntatie op de politieke, financieel-economische, sociale en fysiek-ruimtelijke realiteit in de binnenstad. In deze fase van verkenning is een groot aantal schriftelijke documenten van en over het beleid en bestuur van het stadsdeel bestudeerd. Daarnaast heeft de rekenkamer diverse gesprekken gevoerd met betrokkenen bij het stadsdeel: vertegenwoordigers vanuit de gemeenteraad en ambtenaren. De verkregen inzichten heeft de rekenkamer gebruikt voor het opstellen van voorliggend onderzoeksprogramma voor de resterende tijd in 2005 en het jaar 2006.

In het onderzoeksprogramma worden de hoofdlijnen van de werkwijze en uitgangspunten van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum beschreven. Tevens bevat dit onderzoeksprogramma een verkenning van mogelijke onderwerpen voor onderzoek. Op basis van deze verkenning en selectie van onderzoeksonderwerpen heeft de rekenkamer besloten om de komende 15 maanden (oktober 2005 tot en met december 2006) de volgende twee onderwerpen te onderzoeken:

1. de realisatie van de doelen uit het Programakkoord 2002-2006
2. de verlening en handhaving van horecaverunningen

De rekenkamer start eind oktober met het onderzoek naar de realisatie van de doelen uit het Programakkoord 2002-2006 en zal naar verwachting in maart 2006 daarover rapport uitbrengen. Het rapport over de verlening en handhaving van horecaverunningen zal in de tweede helft van 2006 worden uitgebracht.

## Voorwoord

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum is op 26 mei 2005 ingesteld. Haar taak is onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het stadsdeel gevoerde bestuur.

Het uitgangspunt voor de stadsdeelraad is hierbij het model van een onafhankelijke rekenkamer. Onder meer vanwege schaalvoordelen en het benutten van reeds aanwezige deskundigheden heeft de stadsdeelraad gekozen voor aansluiting bij de vorig jaar opgerichte Rekenkamer Amsterdam. De stadsdeelraad heeft een en ander geformaliseerd door het benoemen van de directeur van de Rekenkamer Amsterdam, dhr. dr. V.L. Eiff, als directeur van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum.<sup>1</sup> Met deze benoeming functioneert het bureau van de Rekenkamer Amsterdam ook als bureau van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum.

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het stadsdeel gevoerde bestuur. Door middel van haar onderzoek wil de Rekenkamer een bijdrage leveren aan de verbetering van het functioneren van het bestuur van het stadsdeel.

De onderzoeken van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum richten zich op het beoordelen van:

- a) prestaties en effecten van het door het stadsdeel Amsterdam-Centrum gevoerde beleid;
- b) de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen het stadsdeel;
- c) de naleving door het stadsdeel van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

De onderzoeken monden uit in oordelen en aanbevelingen van de rekenkamer aan het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel. Met het aanbieden van de onderzoeksrapporten aan de stadsdeelraad zijn deze openbaar.

De werkwijze van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum is er in eerste instantie op gericht de stadsdeelraad van informatie te voorzien. Daarmee versterkt zij de controlerende en toezichthoudende taak van de stadsdeelraad. Daarnaast wil de rekenkamer met behulp van op onderzoek gebaseerde aanbevelingen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de stadsdeelorganisatie. In dat licht wil zij ook dat de resultaten van haar werkzaamheden tot een grotere bewustwording in de organisatie leiden voor evaluatie van beleid en uitvoering en voor de aspecten effectiviteit, efficiency en rechtmatigheid.

Zorgvuldigheid, objectiviteit, onderbouwing, consistentie, bruikbaarheid, onafhankelijkheid, doelmatigheid en controleerbaarheid zijn de kwaliteitseisen voor het werk van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum. Doordat de rapporten van de rekenkamer openbaar zijn, kan niet alleen het Dagelijks Bestuur van stadsdeel

---

<sup>1</sup> Zie Verordening Rekenkamer Amsterdam-Centrum van 26 mei 2005, *'Publicaties stadsdeelbestuur 2005, stadsdeelraad, Vergaderstukken'*, 26 mei 2005.

Amsterdam-Centrum oordelen of aan deze kwaliteitseisen is voldaan, maar kan feitelijk iedere geïnteresseerde hierover tot een oordeel komen.

De rekenkamer streeft in haar werkwijze en rapportage naar transparantie en toegankelijkheid. Zo zal de rekenkamer in haar rapporten een verantwoording opnemen over de uitgevoerde activiteiten. De rekenkamer tracht tevens een leesbare schrijfstijl en heldere vormgeving te hanteren. De rekenkamer vermeldt in de rapporten, bijvoorbeeld, bij naam de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van onderzoek.

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum voert jaarlijks tenminste één onderzoek uit. Voor de komende 15 maanden (oktober 2005 tot en met december 2006) is gekozen voor een middelgroot (circa 75 dagen) en een kleiner onderzoek (circa 40 dagen). Het voorliggende onderzoeksprogramma bevat een verkenning van mogelijke onderwerpen. Deze onderwerpen zijn beoordeeld aan de hand van de selectiecriteria die de Rekenkamer hanteert om te bepalen of een onderwerp in aanmerking komt voor een onderzoek. Op basis daarvan heeft de rekenkamer besloten om te starten met een onderzoek naar *“de realisatie van de doelen uit het programakkoord 2002-2006”*. Daarnaast voert de rekenkamer in de tweede helft van 2006 een onderzoek uit naar de *“verlening en handhaving van horecaverunningen”*.

R a

# 1 Inleiding

## 1.1 Uitgangspunten voor het programma en het onderzoek

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum legt jaarlijks een onderzoeksprogramma ter kennisname voor aan de stadsdeelraad.<sup>2</sup> Het voorliggende onderzoeksprogramma gaat in op het onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam-Centrum vanaf oktober 2005 tot en met december 2006 wil uitvoeren.

Het streven van de rekenkamer is om de komende jaren de beschikbare onderzoeks-capaciteit te verdelen over de drie algemene aandachtsgebieden van de rekenkamer, te weten: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid/financieel beheer. Praktisch betekent dit dat de rekenkamer kiest voor een onderzoeksprogramma waarbij het accent in het onderzoek afwisselend ligt op de beleidseffectiviteit (inclusief doelmatigheid) respectievelijk op de rechtmatigheid, het gevoerde financieel beheer en bedrijfsvoering.

Gelet op de structurele begroting van de Rekenkamer Amsterdam-Centrum (€ 80.000 per jaar, prijspeil 2005) zijn op jaarbasis ruim 100 dagen beschikbaar. Vanwege dat de rekenkamer eerst in de loop van 2005 gestart is met het haar activiteiten voor het stadsdeel is voor het jaar 2005 een budget overeengekomen van € 50.000,-. De middelen worden besteed aan het opstellen van het onderzoeksprogramma (inclusief het monitoren van bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen), het voeren van bestuurlijk overleg en het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Met de beschikbare onderzoekscapaciteit kan de Rekenkamer Amsterdam-Centrum jaarlijks gemiddeld één middelgroot onderzoek uitvoeren. De werfafspraken ten aanzien van de werkzaamheden, de begroting, de financiering en de jaarlijkse verantwoording zijn vastgelegd in het Protocol samenwerking Rekenkamer Amsterdam en deelraad Amsterdam Centrum d.d. 30 augustus 2005.

De rekenkamer kiest er voor om voor 2005/2006 één middelgroot onderzoek (verlening en handhaving horecavergunningen) en één kleiner onderzoek (realisatie Programakkoord) uit te voeren.

Zoals opgenomen in de Verordening Rekenkamer Amsterdam-Centrum heeft de stadsdeelraad de mogelijkheid verzoeken voor onderzoek tot de Rekenkamer te richten, waardoor - indien de Rekenkamer Amsterdam-Centrum deze verzoeken honoreert - rekening moet worden gehouden met afwijkingen in de onderzoeksprogrammering.

---

<sup>2</sup> Artikel 6, lid 3 Verordening Rekenkamer Amsterdam-Centrum, 26 mei 2005.

De globale planning van de onderzoeken, onderverdeeld in de verschillende fasen van het onderzoek, ziet er als volgt uit:

- voorbereiding 1 maand
- uitvoering 2 tot 4 maanden
- wederhoor 2 maanden

De gemiddelde doorlooptijd van een onderzoek is van start tot publicatie circa 6 maanden. Het onderzoek naar de realisatie van het Programakkoord start in oktober 2005. Het streven is om het eerste onderzoek na de verkiezingen in het voorjaar 2006 uit te brengen. Het tweede onderzoek (verlening en handhaving horecaverGUNningen) zal worden gestart in 2006. De oplevering van dit tweede onderzoeksrapport is gepland voor de tweede helft van 2006.

## **1.2 Werkwijze bij het opstellen van het onderzoeksprogramma**

Voor het opstellen van het onderzoeksprogramma 2006 zijn diverse schriftelijke informatiebronnen over het beleid en het bestuur van stadsdeel Amsterdam-Centrum geraadpleegd, zoals het Programakkoord 2002-2006, begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen, knipselkranten, beleidsnota's en onderzoeksrapporten. Ook zijn door de directeur en medewerkers van de rekenkamer gesprekken gevoerd met de concerncontroller van het stadsdeel, enkele sectorhoofden, de fractievoorzitters van zes partijen in de gemeenteraad en de Commissie voor de rekenkamer.

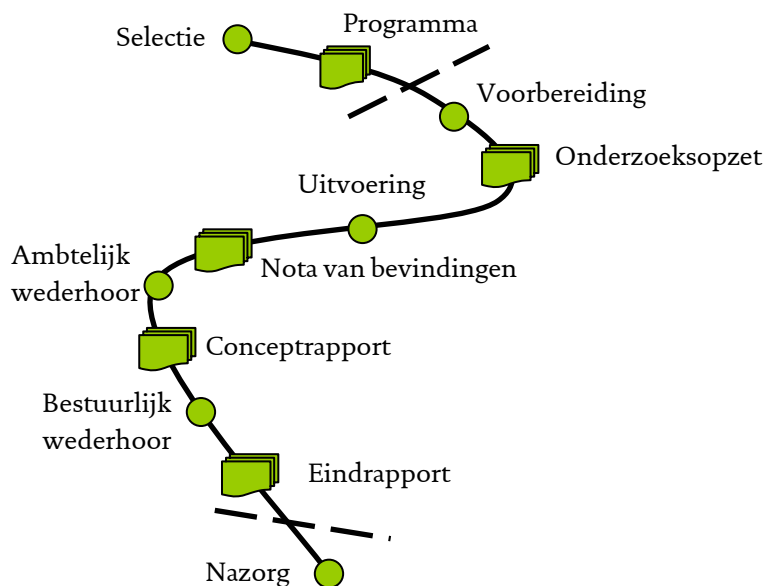
## 2 Onderzoeksproces

### 2.1 Algemeen

De belangrijkste producten van de rekenkamer zijn de onderzoeksrapporten, waarin de uitkomsten van het onderzoek zijn neergelegd. Deze rapporten komen tot stand door een onderzoekproces dat bestaat uit zes stappen die elk tot een (tussen)product leiden, te weten:

Onderzoeksproces	Product
Selectie van onderwerpen	Onderzoeksprogramma
Vorbereiding van het onderzoek	Onderzoeksopzet
Uitvoering van het onderzoek	Nota van bevindingen
Ambtelijk wederhoor	Conceptrapport
Bestuurlijk wederhoor	Eindrapport
Nazorg	Rapportage in jaarverslag over navolging aanbevelingen

In onderstaande figuur is dit onderzoekproces schematisch weergegeven.



Hierna worden deze onderzoeksstappen nader toegelicht.

## **2.2 Selectie**

Er is een groot aantal onderwerpen dat in aanmerking komt voor onderzoek door de rekenkamer. Eerst wordt een groslijst met mogelijke onderwerpen opgesteld. Het gaat dan om onderwerpen:

- die betrekking hebben op door de gemeente vastgesteld beleid;
- waar een direct en herkenbare politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid aan te koppelen is.

Onderwerpen komen dus alleen op de groslijst als ze in de politiek bestuurlijke invloedssfeer van de gemeente liggen.

Vervolgens wordt uit de groslijst een keuze gemaakt. Bij deze selectie hanteren we de volgende criteria:

- risicodragendheid m.b.t. doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid;
- substantieel politiek, financieel en/of maatschappelijk belang;
- urgentie;
- toegevoegde waarde rekenkamer.

De selectie van onderwerpen mondt uit in een onderzoeksprogramma.

## **2.3 Voorbereiding**

Een onderzoek van de rekenkamer start met het nader specificeren en afbakenen van het onderwerp. Deze stap resulteert in een onderzoeksopzet, waarin onder meer aandacht wordt geschonken aan:

- doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen;
- normen waaraan wordt getoetst om tot oordeel te komen;
- onderzoeksopzet en planning.

De onderzoeksopzet wordt ter kennisneming toegestuurd aan de stadsdeelraad, het Dagelijks Bestuur, de sectorhoofden van de in het onderzoek betrokken sectoren en eventuele externe organisaties waar het onderzoek zich op richt.

Mede aan de hand van de onderzoeksopzet worden met de betrokken stadsdeelonderdelen afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het aanleveren van de gegevens, de te interviewen personen en de planning van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

## **2.4 Uitvoering**

Bij uitvoering van het onderzoek verzamelen de onderzoekers gegevens via bijvoorbeeld dossier- en documentenonderzoek, interviews en enquêtes. Indien de rekenkamer van mening is over voldoende informatie te beschikken om de onderzoeksvragen onderbouwd te kunnen beantwoorden, stelt zij een nota van bevindingen op.

De nota van bevindingen bevat de feitelijke onderzoeksbevindingen en conclusies die daar uit voortvloeien.

## 2.5 Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De rekenkamer zendt de nota van bevindingen aan de verantwoordelijke ambtenaren met het verzoek om commentaar op feitelijke onjuistheden. Hiervoor hanteert de rekenkamer een reactietermijn van twee weken. Na afloop hiervan verwerkt de rekenkamer het eventuele ambtelijke commentaar op de bevindingen en stelt op basis hiervan het conceptrapport op. Dit bevat naast de bevindingen ook de algemene conclusies en aanbevelingen.

Dit conceptrapport wordt voorgelegd aan de betrokken bestuurders met het verzoek te reageren. Ook hier hanteert de rekenkamer een reactietermijn van twee weken. De bestuurlijke reactie en een eventueel nawoord daarop van de rekenkamer worden integraal in het eindrapport opgenomen.

## 2.6 Publicatie

Het eindrapport wordt inclusief bestuurlijke reactie en nawoord openbaar gemaakt door de rekenkamer. De rekenkamer zal het rapport presenteren aan de Commissie van de rekenkamer en aan de vakinhoudelijk betrokken deelraadscommissie. In voorkomende gevallen zal een persconferentie worden gehouden en andere vormen van presentatie worden toegepast.

De belangrijkste 'afnemers' van de rapporten van de rekenkamer is de stadsdeelraad, maar ook het Dagelijks Bestuur, burgers en de media zijn belangrijke afnemers.

## 2.7 Nazorg

De rekenkamer zal na publicatie de geleverde kwaliteit van het onderzoek beoordelen als onderdeel van de interne kwaliteitsbewaking. Ook in extern opzicht is er sprake van nazorg doordat de rekenkamer na verloop van tijd (bijvoorbeeld een jaar) inventariseert welk gevolg er aan het onderzoek is gegeven. Het gaat daarbij om beantwoording van de volgende vragen:

- Waartoe heeft de behandeling van het rapport in de stadsdeelraad geleid?
- Welke toezeggingen heeft het Dagelijks Bestuur gedaan?
- Welke maatregelen hebben de gemeentelijke diensten en/of bedrijven genomen en welke effecten heeft dit gehad?

De rekenkamer zal de resultaten van de nazorg opnemen in haar jaarverslag.

## 2.8 Focus in het onderzoek

Gelet op de taken neergelegd in de Verordening zal de rekenkamer bij haar onderzoek aandacht schenken aan doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Hierbij komen drie algemene vragen aan de orde:

1. Heeft men bereikt wat men wilde bereiken?
2. Heeft men gedaan wat men moest doen en heeft men dat gedaan volgens de regels die daarvoor gelden?
3. Heeft het gekost wat het mocht kosten?

Ongeacht of het nu om onderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid gaat, zijn er in het onderzoek van de rekenkamer telkens een aantal 'vaste' onderdelen waarover de rekenkamer zich uitspreekt. Deze onderdelen hangen samen met het verloop van het beleidsproces: het formuleren van het beleid, de uitvoering van het beleid, de resultaten van het beleid en de informatievoorziening daarover.

### 1. *Beleidsformulering*

Bij het beoordelen van de kwaliteit van het beleid komen vragen aan de orde als:

- Zijn de doelen specifiek, meetbaar en realistisch geformuleerd?
- Zijn de doelen onderling consistent en consistent met ander beleid?
- Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende rol?

### 2. *Uitvoering*

Bij de beoordeling van de uitvoering van het beleid kunnen de volgende vragen aan bod komen:

- Sluiten de beoogde acties en het ingezette instrumentarium aan op de doelen van het beleid?
- Zijn de kwaliteit van de organisatie en de ingezette middelen (in geld en personeel) voldoende om de doelen te bereiken?
- Worden de beoogde acties gerealiseerd?
- Zijn regels en procedures beschikbaar, en zijn deze helder en toepasbaar?
- Worden de regels en procedures nageleefd?
- Is de kwaliteit van de planning & control en het financiële beheer voldoende?
- Is de aansturing van de uitvoering adequaat?
- Wordt de tijdige start en de voortgang van de uitvoering actief bewaakt?
- Voldoet de samenwerking binnen en buiten de gemeente?

### 3. *Doelbereiking*

Op dit onderdeel is de focus het sterkst gericht. Hierbij wordt ingegaan op vragen als:

- Zijn de beoogde beleidsprestaties gerealiseerd?
- Zijn de beoogde maatschappelijke effecten bereikt?
- Treden er neveneffecten op?
- Wat is de relatie tussen de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten (de effectiviteit)?

### 4. *Informatievoorziening*

Goede informatie is van cruciaal belang om te komen tot een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering. De aandacht van de rekenkamer zal dan vooral gericht zijn op de volgende vragen:

- Is de informatie over de uitvoering, de resultaten en de inzet van financiële middelen juist en volledig? Wordt deze informatie tijdig geleverd?
- Wat is de kwaliteit en beschikbaarheid van evaluatieresultaten, en in welke mate worden deze benut?

- Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad toegesneden op de informatiebehoefte, en op welke wijze geeft de stadsdeelraad invulling aan zijn controlerende rol?

In elke onderzoeksopzet spitst de rekenkamer deze vragen toe op het betreffende onderwerp. Daarbij wordt tevens aangegeven op basis van welke normen de rekenkamer tot oordelen komt en welke bronnen ze daarbij gebruikt.

#### *Privacy*

De onderzoeken van de rekenkamer zijn weliswaar openbaar, maar de rekenkamer betracht de grootst mogelijke zorgvuldigheid met de privacy van de gegevens van de betrokken functionarissen. Ten aanzien van het vermelden van persoonsnamen wordt een onderscheid gemaakt tussen verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren. Bestuurders kunnen in voorkomende gevallen wel met naam worden genoemd. Ten aanzien van ambtenaren worden geen persoonsnamen vermeld, maar functiebenamingen.

R a

### 3 Kenschets stadsdeel Amsterdam Centrum

#### 3.1 Algemene kenmerken

Stadsdeel Amsterdam-Centrum neemt een bijzondere positie in. Het beslaat het 17<sup>de</sup> eeuwse historische centrum van Amsterdam en het kent een grote diversiteit van musea, horeca, winkels, monumentale panden en theaters. Meer dan de helft van alle hotels, theaters en musea van Amsterdam bevindt zich in de binnenstad (tabel 1).

Tabel 1: Enkele kengetallen van stadsdeel Amsterdam-Centrum en de gehele stad, 2004

	Amsterdam-Centrum	Amsterdam
Totaal aantal inwoners	79.919	738.763
Aantal woningen	46.263	375.676
Percentage huurwoningen	73%	80%
Totaal aantal inwoners waarvan:		
0 – 7 jaar	6,2%	9,4%
8 – 24 jaar	13,4%	18,3%
25 – 64 jaar	72,2%	60,8%
> 65 jaar	8,3%	11,4%
Winkels	2.130	7.156
Hotels	233	349
Restaurants/café's	1.492	3.186
Theaters, bioscopen en podia	72	128
Musea	45	64
Aantal monumenten	7.137	8.060
<b>Werkzame personen</b>	<b>87.189</b>	<b>414.003</b>

Bron: Trendrapport Amsterdamse Binnenstad 2004 en Dienst O+S, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek.

#### *Fysiekruimtelijke kenmerken*

De binnenstad is een klein dicht bebouwd gebied (8 km<sup>2</sup>) dat intensief gebruikt wordt. Er wonen ongeveer 80.000 mensen, terwijl er bijna 90.000 mensen werken. Het is het drukst bezochte stedelijke gebied van Nederland. Jaarlijks ontvangt de binnenstad 8 miljoen geregistreerde toeristen en komen er daarnaast vele duizenden forenzen en dagjesmensen. De binnenstad is het grootste winkelgebied in de regio. Bijna een kwart van de binnenstad wordt ingenomen door water. In vergelijking met de rest van de stad zijn er relatief veel particuliere huurwoningen en weinig sociale huurwoningen in de binnenstad.

#### *Kenmerken bevolking*

Kenmerkend voor de bewoners van de binnenstad is het relatief grote aantal alleenstaanden en jongeren tussen de 20 en 34 jaar. In stadsdeel Amsterdam-Centrum wonen in verhouding veel minder allochtonen (20%) dan in Amsterdam (39%). Wel

wonen er juist meer buitenlanders uit de geïndustrialiseerde landen in de binnenstad (18%) dan in Amsterdam (10%)’.

#### *Sociaal-economische kenmerken*

Het gemiddelde netto huishoudinkomen ligt in Amsterdam-Centrum (€2.098,-) hoger dan elders in Amsterdam (€1.931,-). Meer dan de helft van de binnenstadbewoners is hoog opgeleid (HBO of universiteit). Het percentage van de beroepsbevolking dat een bijstandsuitkering ontvangt, is in de binnenstad (6,5%) lager dan voor heel Amsterdam (8%).

#### *Voorzieningen*

De binnenstad heeft een groot aanbod van bewonersvoorzieningen zoals kinderopvang, basisonderwijs en zorgvoorzieningen zoals huisartsen en apotheken. In 2003 telde stadsdeel Amsterdam-Centrum 3.821 leerlingen, verdeeld over 13 basisscholen voor openbaar en bijzonder onderwijs. Er wonen relatief veel huisartsen in de binennstad en ongeveer 30% van alle verpleeghuisplaatsen van Amsterdam bevindt zich in de binnenstad.

### 3.2 Politiek-bestuurlijke kenmerken

#### *Historie stadsdeel*

Het stadsdeel is een relatief jong stadsdeel: het is het laatste stadsdeel dat tot stand is gekomen in het kader van de bestuurlijke decentralisatie. De binnenstad viel tot 2002 de Dienst Binnenstad van de centrale stad. Bij het Referendum Binnenstad (25 april 2001) werd besloten voor de komst van stadsdeel Amsterdam-Centrum. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 kozen de bewoners van de binnenstad voor het eerst hun eigen 27 deelraadsleden.

#### *Dagelijks Bestuur en stadsdeelraad*

De stadsdeelraad bestaat uit 27 volksvertegenwoordigers, verdeeld over acht fracties. De VVD, PvdA en D66 hebben samen een meerderheid in de stadsdeelraad. Zij hebben na de verkiezingen in 2002 een Programakkoord aan de stadsdeelraad voorgelegd dat het Dagelijks Bestuur in de raadsperiode tot 2006 voornemens is uit te voeren. De raad is hiermee akkoord gegaan.

Na de verkiezingen van 2002 heeft de stadsdeelraad het Dagelijks Bestuur benoemd bestaande uit:

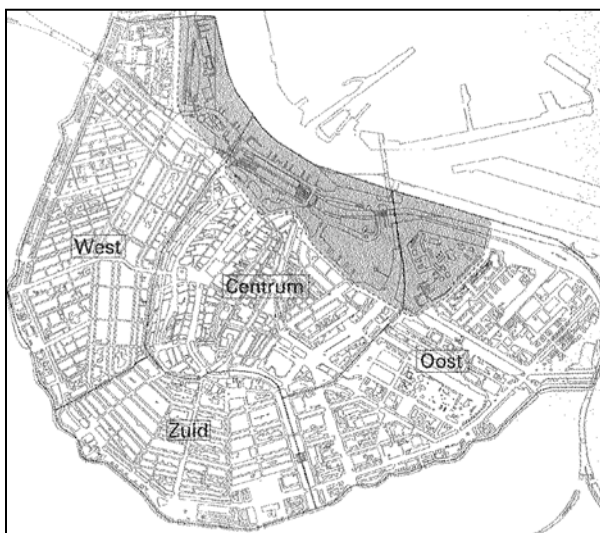
Lid Dagelijks Bestuur	Partij	Portefeuilles
Anne Lize van der Stoel	VVD	Stadsdeelvoorzitter, portefeuillehouder Openbare orde en Veiligheid, Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken, Economische Zaken, Horeca, Toerisme, Sport, Milieu en Middelen
Els Iping	PvdA	Portefeuillehouder Bouwen en Wonen, Stedelijke ontwikkeling, Werk, Welzijn, Zorg, Onderwijs, Cultuur en Beheer Openbare Ruimte.
Guido Frankfurter	D66	Portefeuillehouder Inrichting openbare ruimte en groen, Verkeer en parkeren, Water en Monumenten

### *De vier rayons*

Het stadsdeel heeft haar werkgebied opgedeeld in vier rayons:

- Rayon Stadshart, bestaande uit drie buurten: Burgwallen Oudezijde, Burgwallen Nieuwezijde en Nieuwmarkt Waterloopleinbuurt. De hotspot Wallengebied maakt deel uit van dit rayon.
- Rayon West, bestaande uit vijf buurten: de Jordaan, de Haarlemmerbuurt, Westelijke Eilanden, de Westelijke Grachtengordel en Marnixstraat.
- Rayon Oost: omvat twee buurten: Plantage-Weesperbuurt en Oostelijke Eilanden.
- Rayon Zuid: bestaande uit twee buurten: de Zuidelijke Grachtengordel en de Leidse- en Weteringbuurt.

Het volgende plaatje geeft een beeld van de situering van de rayons in de binnenstad:



### **3.3 Ambtelijke organisatie**

De ambtelijke organisatie van het stadsdeel Amsterdam-Centrum heeft twee stafafdelingen (Concerncontrol en Stafafdeling) en vier sectoren die onder de stadsdeelsecretaris vallen. De sectoren bestaan uit de sector Publiek, Welzijn en Economie, de sector Bouwen en Wonen, de sector Openbare Ruimt en de sector Middelen.

In 2004 werkten er in totaal 928 ambtenaren bij het stadsdeel Amsterdam-Centrum. Bij de start van het stadsdeel in 2002 was er sprake van een taakstelling om de formatie van het stadsdeel terug te brengen.

### 3.4 Financiële situatie

Om het onderzoeksprogramma samen te stellen heeft de Rekenkamer onder meer kennis genomen van de jaarrekeningen en begrotingen en andere financiële documenten. Zowel de uitgaven- en inkomstenkant als de reservepositie van het stadsdeel kunnen onderwerp van Rekenkameronderzoek zijn.

Enkele financiële kerngegevens van stadsdeel Amsterdam-Centrum zijn:

*Tabel 2 Financiële kerngegevens stadsdeel Amsterdam-Centrum*

Begrotingstotaal 2004	€ 184,3 miljoen
Uitkering Stadsdeelfonds 2004	€ 56,5 miljoen
Rekeningresultaat 2004	€ 0,2 miljoen

In de Rapportage Stadsdeelfinanciën over de jaarrekeningen 2004 van de stadsdelen wordt door de centrale stad inzicht gegeven in de financiële positie van de stadsdelen. Daartoe is ook een vergelijking tussen de stadsdelen opgenomen van de algemene reserve per inwoner, per woonruimte en als percentage van de stadsdeelfondsuitkering (algemeen deel). Op al die drie vlakken blijkt stadsdeel Centrum beneden het gemiddelde van de stadsdelen te scoren

#### *Omvang begroting*

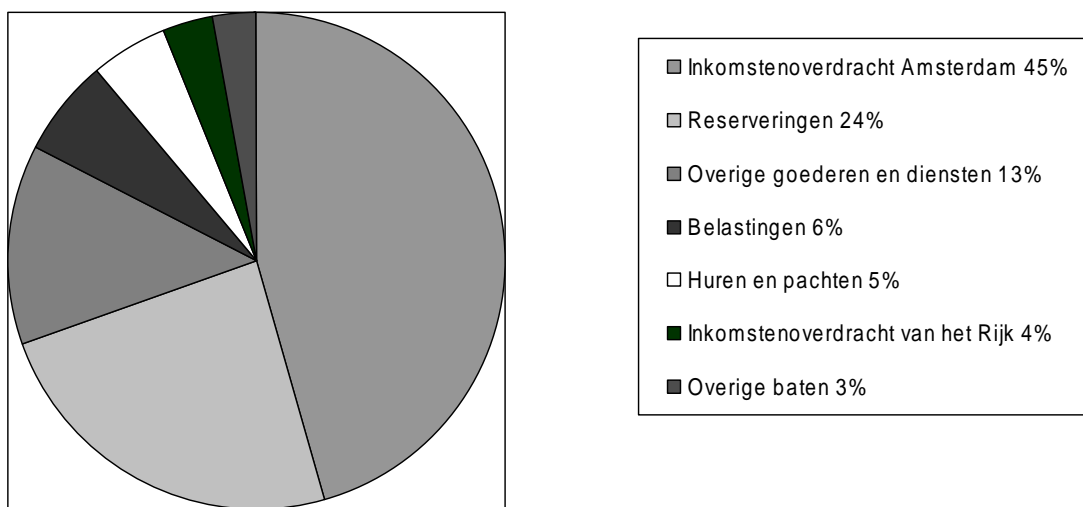
Het stadsdeel onderscheidt in totaal 16 programma's in de begroting. Onderstaand overzicht geeft inzicht in het financiële belang van de verschillende programma's (in miljoenen euro's).

*Tabel 3 Totale lasten per programma, begroting 2006*

(Bedragen * € 1 miljoen)	Rekening	Begroting	Begroting
	2004	2005	2006
<b>Lasten</b>			
Beheer/onderhoud openbare ruimte, groen en water	46,9	46,7	49,7
Bouwen wonen en stedelijke ontwikkeling	45,1	37,8	37,5
Verkeer, vervoer en parkeren	26,3	27,8	25,8
Inrichting openbare ruimte, water en groen	12,4	15,9	16,8
Onderwijs	14,5	13,4	13,3
Welzijn en zorg	11,9	13,4	9,8
Bestuur	8,8	9,2	9,7
Sport	3,7	3,0	3,7
Economie en werkgelegenheid	2,3	2,6	2,8
Monumenten	1,6	2,2	3,3
Veiligheid	1,3	0,7	0,6
Algemene dekkingsmiddelen	1,1	2,6	3,2
Horeca	1,0	1,5	1,8
Afdelingsresultaten, Cultuur, Milieu en Toerisme	1,6	1,1	1,0
Subtotaal	178,5	178,1	179,0
Toevoegingen aan reserves	5,5	6,9	4,7
<i>Totaal</i>	<i>184,0</i>	<i>185,0</i>	<i>183,7</i>

In de productenraming voor 2005 is een overzicht opgenomen dat inzicht in de wijze waarop de begrotingsuitvoering wordt gefinancierd. De figuur hierna laat zien dat bijna de helft van de inkomsten van het stadsdeel (45%) afkomstig zijn uit het stadsdeelfonds ('inkomstenoverdracht Amsterdam').

### Begrote inkomstenbronnen



### Weerstandsvermogen

In algemene zin geeft het weerstandsvermogen de mate aan waarin het stadsdeel substantiële financiële tegenvallers (risico's) kan opvangen. Indien het weerstandsvermogen van voldoende niveau is, kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

In de begroting is een analyse van de weerstandscapaciteit en de risico's gemaakt. Om het weerstandsvermogen te berekenen is kwantificering van risico's noodzakelijk (zie bijgaande formule).

$$\text{Weerstandscapaciteit} - / - \text{gekwantificeerde risico's} = \text{Weerstandsvermogen}$$

Het weerstandsvermogen van het stadsdeel is aan de magere kant. Ultimo 2004 bedroeg het totaal aan reserves € 8,8 miljoen. In 2005 is van een aantal voorzieningen de verplichting weggevallen en zijn deze posten ad € 17,1 miljoen overgebracht naar de bestemmingsreserves. Hierdoor is het totaalsaldo reserves verhoogd naar € 25,9 miljoen. In verband met de inbreng van onroerend goed voor € 0 zijn er waarschijnlijk nog stille reserves. De waarde hiervan is echter nog niet gekwantificeerd. In 2006 zal het stadsdeel hiernaar onderzoek doen.

Er zijn meerdere oorzaken aan te geven voor de zwakke vermogenspositie. Stadsdeel Amsterdam-Centrum kent pas een jonge historie en heeft daardoor nog niet veel reserves kunnen opbouwen. Er is discussie over in hoeverre het stadsdeel wel 'schoon door de poort' is gegaan.

Verder neemt het stadsdeel op veel punten een bijzondere positie in binnen de stad. Zo bevinden zich daar relatief veel historische panden met bijbehorende kosten. Daarnaast zijn er in stadsdeel veel voorzieningen waar overige stadsdelen ook voordelen van ondervinden. Begin 2006 zal het Dagelijks Bestuur in een notitie Vermogenspositie voorstellen doen over de wijze waarop de reservepositie kan worden verbeterd.

## 4 Selectie

De onderwerpen op de groslijst zijn uiteenlopend van aard en reikwijdte. Om tot een goede onderwerpselectie te komen, heeft de Rekenkamer Stadsdeel Amsterdam-Centrum een risicoanalyse (weging) toegepast op de groslijst. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de criteria waar onderwerpen in de visie van de rekenkamer aan moeten voldoen om voor onderzoek in aanmerking te komen. Overkoepelende randvoorwaarden hierbij zijn (1) dat het onderwerp betrekking heeft op door de gemeente vastgesteld beleid en (2) dat er een direct en herkenbare politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid aan te koppelen is. Het onderwerp moet met andere woorden in de politiek bestuurlijke invloedssfeer van de gemeente liggen.

*Tabel 4: Selectiecriteria mogelijke onderzoeksonderwerpen*

criterium	Toelichting
1. Risicodragendheid	Aan het onderwerp zijn risico's op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid verbonden.
2. Substantieel belang	Het onderwerp heeft een substantieel politiek, financieel en/of maatschappelijk belang. Het politieke belang van een onderwerp is gelegen in de mate waarin het onderwerp op de politieke agenda staat. Van een substantieel financieel belang is sprake als er hoge uitgaven met het onderwerp gepaard gaan of als er relatief veel financiële transacties plaatsvinden. Het maatschappelijk belang komt voort uit de functie die een onderwerp vervult in de bredere maatschappelijke context en/of de impact die een onderwerp heeft op burgers, verenigingen, ondernemers/bedrijven en/of maatschappelijke instellingen. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om incidenten.
3. Urgentie	Het onderwerp is dermate actueel dat het juist in 2006 onderzocht moet worden.
4. Toegevoegde waarde	De Rekenkamer levert door haar onderzoek nieuwe informatie op die voorheen niet voorhanden was, niet voorhanden komt door ander onderzoek en/of kan bij het onderzoek gebruik maken van haar unieke positie en mogelijkheden.

Bij de toegevoegde waarde van een onderwerp heeft de rekenkamer ook gekeken naar de onderzoeken die de afdeling Concerncontrol van het stadsdeel voornemens is te doen in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. Momenteel werkt het stadsdeel aan een groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen die zij in 2006 in dit kader wil onderzoeken. De door de rekenkamer gekozen onderwerpen voor 2005/2006 staan niet op deze groslijst van het stadsdeel.

De hiervoor genoemde criteria bepalen of een onderwerp geschikt is om in 2005/2006 door de rekenkamer onderzocht te worden. Bij de uiteindelijke selectie is het daarnaast

van belang dat het onderzoeksprogramma wordt gekenmerkt door diversiteit, zowel in beleidsterrein als in onderzoeksdoelstelling.

De waardering van de onderwerpen uit de groslijst op de onderscheiden criteria is in onderstaande tabel opgenomen.

*Tabel 5: Waardering onderwerpen groslijst aan de hand van selectiecriteria*

	Risicodragend - doeltreffendheid	Risicodragend - doelmatigheid	Risicodragend - rechtmatigheid	Substantieel maatsch. belang	Substantieel politiek belang	Substantieel financieel belang	Urgent	Toegevoegde waarde	TOTAALSCORE
1. Realisatie Programakkoord	••				•		•	•	5
2. Verlening en handhaving van horecaverunningen		•	•	•				•	4
3. Handhaving en uitvoering evenementenvergunningen		•	•	•				•	4
4. Beheer en onderhoud openbare ruimte		•		•		•			3
5. Uitvoering integrale handhavingsacties			•		•			•	3
6. Beheer gebouwen		•				•		•	3
7. Financiële beheersing Beurs van Berlage		•				•			2
8. Uitvoering en beheer subsidies behoud en herstel oude panden		•				•			2
9. Bedrijfsvoering bouwleges		•		•					2
10. Bedrijfsvoering afvalstoffenverwijdering		•		•					2
11. Programmering en voorbereiding openbare werken	•	•							2
12. Effectiviteit van monumentenbeleid	•					•			2
13. Financieel beheer en rechtmatigheid doorvergoeding bijzonder onderwijs		•	•						2
14. Bedrijfsvoering uitgaven verkeer, vervoer en waterstaat		•				•			2

Op basis van de selectiecriteria Risicodragendheid doeltreffendheid en Substantieel politiek belang heeft de rekenkamer gekozen om de realisatie van de doelen van het Programakkoord 2002-2006 als eerste te onderzoeken. Gelet op dat in 2006 een nieuw Programakkoord zal worden opgesteld heeft de rekenkamer dit onderzoek als urgent aangemerkt, zodat de mogelijkheid ontstaat dat bij het opstellen van het nieuwe Collegeprogramma de bevindingen en eventuele aanbevelingen van de rekenkamer meegenomen kunnen worden. Daarnaast is de rekenkamer vanwege haar onafhankelijke positie bij uitstek het orgaan dat een dergelijk onderzoek kan uitvoeren. Het tweede onderzoek waar de rekenkamer voor heeft gekozen heeft betrekking op het proces van het verlenen van horecaverunningen en het handhaven daarvan. In juni 2003 is door het stadsdeel een horecanota vastgesteld om de kwaliteit van de regelgeving met betrekking tot de horeca te verbeteren en sneller op te treden tegen overtredingen. De rekenkamer ziet met name op het gebied van de doelmatigheid en rechtmatigheid risico's. Daarnaast vertegenwoordigt de horecasector een substantieel maatschappelijk belang die een specifiek rekenkameronderzoek rechtvaardigt. In hoofdstuk 5 zijn de geselecteerde onderzoeken nader uitgewerkt. Hierbij zijn onder meer de doelstelling en voorlopige probleemstelling van beide onderzoeken beschreven.

R a

## 5 Eerste uitwerking geselecteerde onderzoeken

### 5.1 Onderzoek 1: Realisatie programakkoord

#### **Korte schets context**

Het 'Programakkoord Amsterdam-Centrum 2002-2006' is aan het begin van de bestuursperiode (2002) afgesloten door de coalitiepartijen VVD, PvdA en D66. Het akkoord bevat de ambities en doelen van het Dagelijks Bestuur voor de periode 2002-2006. Na de deelraadsverkiezingen in maart 2006 zal er een nieuw programakkoord opgesteld worden voor de bestuursperiode 2006-2010.

Nu de huidige bestuursperiode bijna ten einde is, heeft de Rekenkamer besloten om een onderzoek te doen naar de realisatie van de doelstellingen uit het Programakkoord. Burgers, bedrijven en instellingen zijn gebaat bij transparantie en betrouwbaarheid van bestuur. De rekenkamer hoopt dat de bevindingen van het onderzoek effect zullen hebben op het Programakkoord 2006-2010.

#### **Doel van het onderzoek**

Doel van het onderzoek is vast te stellen of de doelen zijn bereikt zoals deze zijn vastgelegd in het 'Programakkoord Amsterdam-Centrum 2002-2006'.

#### **Voorlopige probleemstelling**

In hoeverre zijn de doelen uit het Programakkoord 2002-2006 bereikt, brengt het Dagelijks bestuur daarover adequaat verslag uit en welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?

#### **Uitvoeringsperiode**

De rekenkamer start met de uitvoering van het onderzoek naar realisatie van het Programakkoord in oktober 2005. Het streven is om het onderzoeksrapport na de verkiezingen in maart 2006 op te leveren.

### 5.2 Onderzoek 2: Verlening en handhaving van horecavergunningen

#### **Korte schets context**

De horeca in de binnenstad is van groot belang voor zowel de bewoners als ondernemers van Amsterdam. Het is een bron van vermaak voor veel mensen en het draagt bij aan veelzijdigheid stad. Daarnaast zorgt horeca voor een groot deel van Amsterdamse werkgelegenheid: 12.500 mensen werken in de horeca van de binnenstad.

In juni 2003 heeft stadsdeel een Horecanota ('Naar een eigentijds, transparant horecabeleid in de Amsterdamse binnenstad') vastgesteld die duidelijkheid moet

bieden voor de handhaving van regels, het verbeteren van de kwaliteit van de horeca en het bestrijden van overlast.

Er zijn signalen dat de vergunningverlening rond horeca te traag, te bureaucratisch en te ondoorzichtig zou zijn. Deze signalen en het belang van het horecabeleid voor de binnenstad zijn voor de rekenkamer aanleiding een onderzoek uit te voeren naar verlening en handhaving van horecaverunningen.

### **Doel van het onderzoek**

Doel van het onderzoek is vaststellen of het proces van verlening en handhaving van horecaverunningen doelmatig en rechtmatig verloopt.

### **Voorlopige probleemstelling**

De voorlopige probleemstelling is tweeledig:

1. In hoeverre vindt het proces van verlening en handhaving van horecaverunningen doelmatig plaats en welke doorlooptijden worden daarbij gehanteerd?
2. Vindt het proces van verlening en handhaving van horecaverunningen ook rechtmatig plaats?

### **Uitvoeringsperiode**

Het onderzoek naar horecabeleid zal eind 2005 van start gaan en in de tweede helft van 2006 opgeleverd worden.