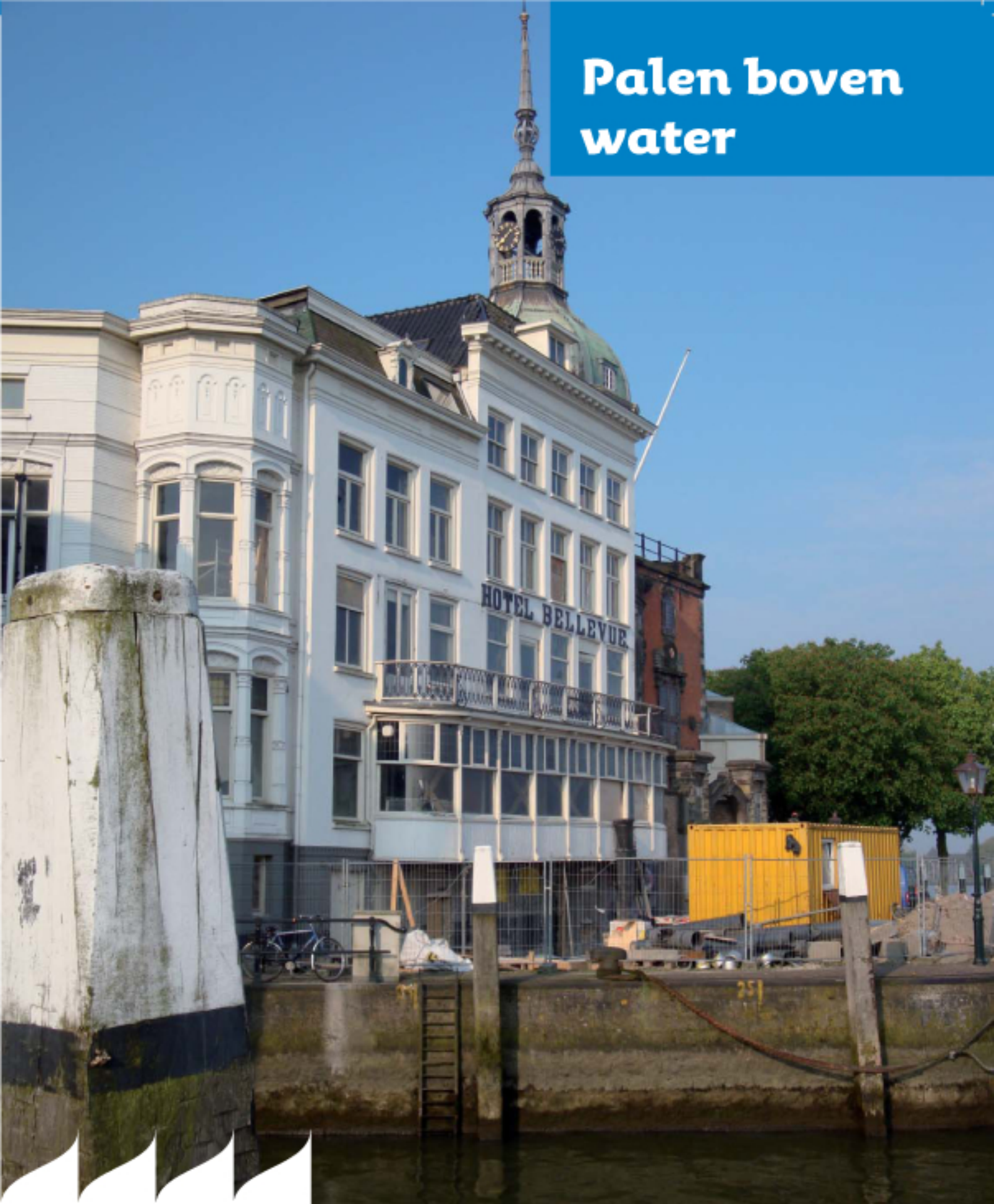


Palen boven water



PALEN BOVEN WATER

Onderzoek Funderingsproblemen

Rekenkamer Dordrecht:

Adres	Postbus 8 3300 AA Dordrecht
Telefoon	(078) 639 6218
E-mail	rekenkamer@dordrecht.nl
Internet	www.dordrecht.nl/rekenkamer

Contactpersoon:

Naam	Drs. D.V. Hindriks
Telefoon	(078) 639 6217 (06) 51 825 946
E-mail	dv.hindriks@dordrecht.nl

Het rapport is onder verantwoordelijkheid van de directeur rekenkamer tot stand gekomen.

Projectleider en eindredacteur:

Drs. D.V. Hindriks

Onderzoekers:

Drs. D.V.J. Massie

Drs. J.A. Kuijsters

Publicatie

mei 2009

DE REKENKAMER

De Gemeenteraad van Dordrecht heeft op 9 december 2003 besloten tot de instelling van de Rekenkamer Dordrecht. De Rekenkamer Dordrecht is georganiseerd volgens het 'directeursmodel'. Dit is één van de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt. Dit model is door de raad gekozen om de Rekenkamer Dordrecht zo veel mogelijk onafhankelijkheid te geven. Op 3 augustus 2004 installeerde de raad de heer drs. D.V. Hindriks als eerste directeur voor een periode van zes jaar.

DOEL

De Rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur.

De rapporten van de Rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

POSITIE

De Rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente Dordrecht. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de door de gemeenteraad vastgestelde "Verordening Rekenkamer 2004". Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de Rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De Rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

ONDERZOEK

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, college van B en W en commissies), diensten en instellingen waarvoor de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk is, of waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeente worden bekostigd. De Rekenkamer maakt regelmatig gebruik van externe onderzoekers voor ondersteuning en expertise. Om een zo gunstig mogelijk aanbod te krijgen zijn deze onderzoekers via een aanbesteding geselecteerd.

De onderzoeken worden uitgevoerd onder eindverantwoording van de directeur.

RAPPORTEN

De onderzoeksresultaten gaan vergezeld van aanbevelingen. Voor zover hun handelen onderwerp vormt van onderzoek krijgen de betrokken organen, diensten en gesubsidieerde instellingen de gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten. Daarin geven zij aan of zij de aanbevelingen van de rekenkamer opvolgen. Daarna biedt de directeur zijn rapport aan de raad aan en wordt het rapport openbaar.

VOORWOORD

Een woning wordt gedragen door haar fundering. Knellende deuren, ruiten die uit hun sponningen schieten en scheuren in binnen- en buitenmuren wijzen erop dat de fundering is aangetast. Omdat de woning langzaam verzakt, zal de eigenaar de fundering moeten laten herstellen. In Dordrecht kost dit gemiddeld € 60.000. In februari 2007 heb ik met de publicatie van een startnotitie, een onderzoek naar dit funderingsprobleem aangekondigd. Het doel is om antwoorden te vinden op openstaande vragen van raadsleden en burgers en zo lessen te trekken uit de gebeurtenissen van de afgelopen decennia voor de raad en het college. AD De Dordtenaar, het Reformatorisch Dagblad, Metro, Dordt Centraal, de Telegraaf, Binnenlands Bestuur en RTV Rijnmond schrijven hierover. Op 6 maart 2007 is deze startnotitie voor kennisgeving aangenomen.

Nu, ruim twee jaar later, is het rapport af. Het onderzoek heeft langer geduurd dan gepland. Hier liggen vier oorzaken aan ten grondslag.

Ten eerste is het onderzoek een zoektocht geweest naar de juiste onderzoeksvragen met de bijbehorende normen. Zo hebben we de hypothese dat het om een complex probleem gaat onderzocht en verworpen. De mogelijkheid om een technisch causaal verband tussen rioleringswerkzaamheden, drainagesystemen en de kwaliteit van funderingen te beoordelen is verkend. Dat onderzoekspad is verlaten omdat het buiten de competentie van de rekenkamer valt. Ten tweede is het verzamelen van informatie moeizaam verlopen. Zowel bij twee tussentijdse als bij de uiteindelijke ambtelijke hoor en wederhoor kwam nieuwe, voordien niet ontvangen, informatie beschikbaar die noopte tot nader onderzoek. Dat betreft onder andere enkele Wareco-rapporten. Ook blijkt binnen de gemeente veel kennis over het funderingsprobleem niet meer aanwezig te zijn met als gevolg extra zoekwerk en extra tijd voor dossierstudie. Ten derde is veel tijd besteed om invulling te geven aan de toezegging uiterst zorgvuldig te werk te gaan. Tussentijdse hoor en wederhoor, dubbele controle van de bevindingen en het raadplegen van verschillende externe deskundigen waren daarvoor noodzakelijk, maar kosten onvermijdelijk ook veel tijd. Tenslotte heeft de rekenkamer veel tijd moeten besteden aan het verwerken van de uitgebreide en sterk juridisch georiënteerde ambtelijke reactie. Juridische zorgvuldigheid en goede leesbaarheid staan soms op gespannen voet. In enkele delen van het rapport zijn daar onvermijdelijke sporen van terug te vinden. De bestuurlijke samenvatting geeft daarom een overzicht van het onderzoek op hoofdlijnen met de bijbehorende conclusies en aanbevelingen.

Graag bedank ik alle betrokkenen die hebben meegewerkt aan dit rapport. Met de publicatie van dit rapport hoopt de rekenkamer lessen aan te dragen voor de raad rondom het actief besturen van Dordrecht wanneer zich indringende en voor burgers zeer ernstige problemen voordoen. Ik reken dan ook op een goed debat.

Rik Hindriks

Directeur Rekenkamer Dordrecht

INHOUDSOPGAVE

1	BESTUURLIJKE SAMENVATTING	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Te laat en foutief informeren	6
1.3	Verhouding subsidie en herstelkosten	8
1.4	Eigenaren werken niet mee aan funderingsherstel	10
1.5	Effecten, eigenaren primair verantwoordelijk	10
1.6	Discussie in de raad	11
1.7	Conclusies en aanbevelingen	11
2	INLEIDING	14
2.1	Aanleiding	14
2.2	Probleemstelling	15
2.3	De beleidscyclus	16
2.4	Onderzoeksaanpak	17
2.5	Afbakening	18
3	NORMEN	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Woningwet 1901	19
3.3	Herziene woningwet 1991	19
3.4	Aanschrijven met beleid	21
3.5	Grenzen aan gedogen	24
3.6	Wijziging woningwet 2007	25
3.7	Handboek aanschrijven	28
3.8	Overheidsaansprakelijkheid voor falend toezicht	28
3.9	Normen	30
4	INFORMATIEOVERDRACHT	32
4.1	Inleiding	32
4.2	Gemeentelijk handelen tussen juni 1987 en maart 2001	32
4.3	Stadsbrede aanpak (maart 2001-2008)	49
4.4	Recente ontwikkelingen	54
5	SUBSIDIEREGELINGEN	56
5.1	De wet op de stads- en dorpsvernieuwing en de wet stedelijke vernieuwing	56
5.2	Subsidieregelingen voor eigenaren met funderingsproblemen	57
5.3	Herstel van funderingen	61
5.4	Coulancebijdrage door de gemeente in de kosten	63
5.5	Oordeel rekenkamer	64
6	AANSCHRIJVINGEN EN BESTUURLIJKE SANCTIES	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Woningwet en het bouwbesluit	65
6.3	Handhavingsbeleid	65
6.4	Aanschrijven	68
6.5	Bestuurlijke sancties	74
7	DE EFFECTEN VAN HET RONDOM FUNDERINGSPROBLEMEN GEVOERDE BELEID	76
7.1	Inleiding	76
7.2	Vermogensontwikkeling	79
8	RAAD	84
8.1	Nota grondwaterproblematiek in samenhang met riolering	84
8.2	Brief van een eigenaar	84
8.3	Vereniging Platform Funderingen	85
8.4	Uitgangspunten voor de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein e.o.	85
8.5	Beleidsplan funderingsaanpak	86
8.6	Scheve huizen, evaluatie funderingsaanpak in zes gemeenten	88
9	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	89
9.1	Inleiding	89
9.2	Oordelen	90
9.3	Hoofdconclusie	92
9.4	Aanbevelingen	94
10	BESTUURLIJKE REACTIE	95
Bijlagen		101
Bijlage 1 Geïnterviewde personen		101
Bijlage 2 Begrippenlijst		102
Bijlage 3 Lijst gebruikte afkortingen		103
Bijlage 4 Literatuurlijst		104
Bijlage 5 Lijst grondwateronderzoeken		105
Bijlage 6 Effect van informatie over kosten funderingsherstel op kooprijzen		107
EINDNOTEN		108

1 BESTUURLIJKE SAMENVATTING

1.1 Inleiding

In de lokale media is veel geschreven over het funderingsprobleem. In een groot aantal krantenartikelen wordt kritiek geuit op de gemeente. Zo zouden eigenaren te laat en foutief zijn geïnformeerd. Ook vinden eigenaren -zo blijkt uit een groot aantal krantenartikelen- dat de subsidie die de gemeente beschikbaar stelt, niet in verhouding staat tot de gemaakte herstelkosten. Straten en buurten, ten slotte, dreigen te verloederen omdat een grote groep eigenaren niet wil meewerken aan funderingsherstel. Politici spreken over opstandige burgers, een inspreker beschuldigt de gemeente van onbehoorlijk bestuur. Inwoners zijn ontevreden over de informatie door de gemeente. Zij vinden dat zij de informatie te laat krijgen en dat de informatie foutief is. Volgens de CDA fractie is er sprake van een kloof tussen inwoners en het bestuur van Dordrecht.

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop het gemeentebestuur met het funderingsprobleem is omgegaan. Zij heeft geïnventariseerd welke informatie binnen de gemeente beschikbaar is en is nagegaan of hier naar is gehandeld. Daarnaast heeft de rekenkamer de subsidieverordening stadsvernieuwing, de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein én de subsidieverordening funderingsherstel 2001 bestudeerd. Bij het onderwerp handhaving staat de rekenkamer eveneens uitgebreid stil.

1.2 Te laat en foutief informeren

Woningeigenaren vinden dat zij te laat en soms foutief zijn geïnformeerd. Hieronder haalt de rekenkamer drie krantenartikelen aan.

Maart 1998 interviewt De Dordtenaar de eigenaar van een verzakte woning aan de Toulonselaan.¹ Pas nadat deze eigenaar een gemeentelijk rapport in handen krijgt, weet hij waarom zijn woning verzakt. "Lekkende rioolbuizen voeren het grondwater netjes af waardoor houten heipalen droog komen te staan. Die rotten weg." Hoewel de funderingen nu zijn hersteld, is de eigenaar van een woning aan de Toulonselaan boos op de gemeente. Hij wil weten waarom de ambtenaren, die zijns inziens op de hoogte waren van het funderingsprobleem, hem niet tijdig hebben geïnformeerd.

September 2004 verschijnt er een artikel in De Dordtenaar waarin wordt gesteld dat de gemeente al in 1991 op de hoogte was van het funderingsprobleem. Dat jaar is namelijk een onderzoek gepubliceerd waaruit dit zou blijken. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de gemeente in 1993, bij de restauratie van Kunstmin (Sint Jorisweg), de funderingen laten herstellen. Eigenaren zijn op dat moment niet geïnformeerd door de gemeente.²



Foto 1 Gebouw Kunstmin uit 1910

Mei 2007 plaatst Dordt Centraal een ingezonden brief van een woedende en gefrustreerde lezer.³ Wareco heeft in 1996 de funderingen van zijn woning in de Hendrikstraat onderzocht. Een jaar later informeert de gemeente de schrijver van de ingezonden brief. De woning is op staal gefundeerd. In 2003 voert het ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam nogmaals een onderzoek uit. Hieruit blijkt dat de woning niet op staal, maar op houten palen is gefundeerd. Uit het onderzoek komt ook naar voren, dat deze palen ernstig zijn aangetast en alsnog moeten worden hersteld. De schrijver van de ingezonden brief vindt dat hij foutief is geïnformeerd.

De rekenkamer heeft geïnventariseerd welke informatie binnen de gemeente beschikbaar is. In hoofdstuk 4 treft de lezer een uitgebreid feitenrelaas aan. Hieronder volgt een samenvatting van dit hoofdstuk.

Samenvatting hoofdstuk 4

In 1987 stelt de raad het rioleringsplan 1987-1992 vast. Omdat de grondwaterstand na vervanging van lekkende riolen vaak stijgt, wil het college een drainagesysteem aanleggen. Met een regelbaar drainagesysteem kan de grondwaterstand, volgens ingenieursbureau Wareco, namelijk worden beheerd. Het ingenieursbureau maakt een kanttekening, de grondwaterstand mag niet te laag worden ingeregeld anders komen funderingspalen droog te staan.

In 1988, 1989, 1990 en 1991 doet Wareco grondwateronderzoek. Het ingenieursbureau bepaalt op basis van archiefgegevens de hoogte van het bovenste funderingshout en stelt vast wat de laagst en hoogst natuurlijk voorkomende grondwaterstanden zijn. Na vergelijking van de grondwaterstanden en de archiefgegevens, concludeert Wareco dat houten funderingspalen in 16 van de 37 deelgebieden vermoedelijk droog staan en mogelijk zijn aangetast. Onder meer omdat gebleken is dat de oude archiefgegevens waarop het ingenieursbureau zich heeft gebaseerd onbetrouwbaar zijn, zouden de paalfunderingen in deze deelgebieden, volgens

Wareco, moeten worden ontgraven. Waarna de paalfunderingen op kwaliteit kunnen worden gecontroleerd. Na funderingsonderzoek in drie deelgebieden in 1992 en twee deelgebieden in 1994, worden de vermoedens van Wareco bevestigd. Houten paalfunderingen staan droog en zijn aangetast. Wareco adviseert nader onderzoek te doen. Omdat in de resterende 11 deelgebieden geen rioolwerken staan gepland, heeft Wareco op dat moment geen opdracht gekregen om in deze deelgebieden funderingsonderzoek uit te voeren.

Pas nadat de raad in 2001 het beleidsplan funderingsaanpak heeft aangenomen, laat het college ook in de resterende 11 deelgebieden (stadsbreed) funderingen ontgraven.

De woningwet bepaalt dat het college toezicht moet houden op de kwaliteit van de woningvoorraad. Dit houdt in dat bouw- en woningtoezicht, wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit worden geschonden, hier onderzoek naar moet doen. De rekenkamer stelt vast dat het college tussen 1987 en 2001 geen toezicht op de kwaliteit van de woningvoorraad heeft gehouden (zie paragraaf 4.2.1).

De rekenkamer is eveneens nagegaan of het gemeentebestuur funderingsherstel bevordert door eigenaren te informeren. Deze vraag wordt ontkennend beantwoord. De grondwateronderzoeken en de in 1992 en 1994 uitgevoerde funderingsonderzoeken zijn niet voorgelegd aan woningeigenaren (zie paragraaf 4.2.2). Overigens blijkt informatie van de werkvloer langzaam door te dringen tot het bestuur. Al in 1987 komen de eerste signalen en die worden in de jaren daarna sterker. Vanaf december 1993 is het college op de hoogte dat er grote problemen dreigen, maar dat leidt niet tot informatie van bewoners. Het bestuur lijkt zich vooral te richten op de positie van de gemeente en wordt daarin gesteund door de gemeenteraad. Na 2001 heeft het college een groot aantal funderingen laten ontgraven. Hoewel de funderingsonderzoeken naar eigenaren zijn verstuurd, heeft de rekenkamer vastgesteld dat de door de ingenieursbureaus verschaft informatie voor de meeste lezers onbegrijpelijk is.

1.3 Verhouding subsidie en herstelkosten

Eigenaren vinden dat de subsidie die de gemeente beschikbaar stelt, niet in verhouding staat tot de herstelkosten. De Dordtenaar en weekblad Panorama besteden hier aandacht aan.

Augustus 2003 bericht De Dordtenaar dat het herstel van funderingen stukt.⁴ Oorzaak zijn de hoge kosten. In 2001 heeft de gemeente een subsidieregeling vastgesteld. De gemiddelde kosten van herstel werden toen geraamd op € 31.500 per woning. Onder andere omdat gekozen wordt voor duurdere maar betere vormen van herstel, blijkt nu "dat de daadwerkelijke kosten het dubbele zijn". De belangenvereniging funderingsproblematiek pleit dan ook voor een verhoging van het subsidiebedrag.

In de Panorama doet een eigenaar zijn verhaal.⁵ Nadat hij oktober 1999 voor € 107.000 een woning in de Sumatrastraat heeft gekocht, doet een ingenieursbureau onderzoek in zijn straat. "Ze hebben een soort drukproef genomen. Dan schieten ze een pen in de palen om de weerstand te meten. Nou die pen ging er dwars doorheen." Het ingenieursbureau concludeert dat de funderingen hersteld moeten worden. De eigenaar vraagt subsidie aan. Niet om zijn funderingen te laten herstellen, maar om zijn woning te laten stutten. Herstel kost namelijk € 170.000 en dit kan hij niet opbrengen.

De rekenkamer heeft de subsidieverordening stadsvernieuwing, de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein én de subsidieverordening funderingsherstel 2001 bestudeerd. In hoofdstuk 5 treft de lezer een uitgebreid feitenrelaas aan. Hieronder volgt een samenvatting van dit hoofdstuk.

Samenvatting hoofdstuk 5

Voor herstel of verbetering van daken, gevels, vloeren, trappen, bergingen of funderingen, kan de gemeente, op basis van de subsidieverordening stadsvernieuwing 1997, een tegemoetkoming in de kosten verstrekken. Deze tegemoetkoming bedraagt maximaal € 22.700,- en wordt alleen verstrekt ten behoeve van woningen die in een door B en W aangewezen stadsvernieuwinggebied liggen. Maart 1998 legt het college de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein en omstreken voor aan de raad. Omdat de woningen rondom het Emmaplein niet in het door B en W aangewezen gebied liggen, komen eigenaren niet in aanmerking voor stadsvernieuwingssubsidie. Februari 1999 stelt de raad de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein vast. Aan eigenaren wordt een gemiddeld subsidiebedrag van € 13.600,- verstrekt.

Met de vaststelling van de subsidieverordening funderingsherstel 2001, komen alle eigenaren, van woningen met aangetaste funderingen, in aanmerking voor subsidie. Naast een bedrag van € 6.800,- per woning kan ook een laagrentende lening van maximaal € 70.000,- worden verstrekt (zie paragraaf 5.2).

Ook vijf andere gemeenten (Gouda, Haarlem, Schiedam, Waddinxveen en Zaanstad) stellen subsidie voor funderingsherstel beschikbaar. Het bedrag dat een eigenaar in Dordrecht kan lenen is hoger dan gemiddeld. Doch, het bedrag dat eenmalig beschikbaar wordt gesteld, is lager dan gemiddeld. Daar komt bij dat uit de evaluatierapporten funderingsproblematiek blijkt dat een eigenaar in Dordrecht gemiddeld € 60.000,- aan herstel uitgeeft. In de andere vijf gemeenten is dit gemiddeld € 30.000,-.

De rekenkamer heeft de commissie en raadsverslagen doorgenomen. In de raad is lang gediscussieerd over de hoogte van het subsidiebedrag. Waarbij D66 overigens de vraag heeft opgeroepen of het subsidiebedrag niet geïndexeerd zou moeten worden (zie paragraaf 8.5).

Naast subsidie heeft de gemeente, aan een enkele eigenaar, ook een coulancebijdrage verstrekt. Zie paragraaf 5.4.

In de ogen van het ministerie van VROM kan een gemeente, door subsidie te verstrekken, eigenaren aanzetten tot funderingsherstel. De rekenkamer oordeelt, in de laatste paragraaf van hoofdstuk 5, dat het college dit pas vanaf 1999 doet.

Waarbij moet worden aangetekend dat eigenaren, gezien de waardeontwikkeling van hun woningen, funderingsherstel zelf kunnen financieren (zie hoofdstuk 7). De vormgeving van de subsidieregeling lijkt niet doelmatig. Het subsidiedeel is relatief laag, het leningdeel relatief hoog. De kosten voor de gemeente zijn vergelijkbaar met regelingen elders, maar de regeling wordt door eigenaren als minder aantrekkelijk beschouwd en dat leidt wellicht mede tot aarzeling om mee te werken. Ook valt op dat in een individueel geval de wethouder gebruik

maakt van zijn discretionaire bevoegdheid, maar zonder daarvoor criteria te hanteren en zonder verantwoording achteraf aan de raad.

1.4 Eigenaren werken niet mee aan funderingsherstel

Februari 2006 kopt AD De Dordtenaar dat voor honderden woningen verval dreigt.⁶ Hoewel uit onderzoek blijkt dat funderingen zijn aangetast, weigert een groot aantal eigenaren deze te herstellen. Eigenaren hebben een financieel probleem of twijfelen aan de noodzaak van herstel. "Sommige woningen dreigen zelfs in te storten." De gemeente kan eigenaren aanschrijven. Dit doet zij evenwel alleen als 80 procent van de eigenaren in een bouwkundige eenheid mee wil doen aan herstel.

In hoofdstuk 6 van dit rapport wordt uitgebreid stil gestaan bij het onderwerp handhaving. De rekenkamer is nagegaan of het college 'onwillige' eigenaren, heeft aangeschreven tot het treffen van voorzieningen. Ook is zij nagegaan of het college, indien nodig, bestuurlijke sancties heeft opgelegd.

Samenvatting hoofdstuk 6

Het college heeft de afgelopen jaren een aantal nota's geschreven over het onderwerp handhaving. Telkens komt naar voren dat zij zelf gestelde regels wil gaan handhaven. Dit houdt in dat het college toezicht wil gaan houden op de staat van de bestaande bebouwing en eigenaren, die gevraagde verbeteringen niet uitvoeren, wil gaan aanschrijven. Zij doet dit mede omdat advocaat Stibbe adviseert dat "als er concrete aanwijzingen zijn dat toezicht en/of handhaving geboden zijn, zonder meer [moet] worden opgetreden." Doet de gemeente dit niet, dan kan zij mogelijk met succes aansprakelijk worden gesteld.

Omdat de in de evaluatierapporten funderingsproblematiek verwoorde informatie onvolledig is, heeft de rekenkamer bij de milieudienst ZHZ een overzicht van verzonden aanschrijvingen opgevraagd (zie paragraaf 6.4). Tussen 2000 en 2007 heeft het college zeven eigenaren aangeschreven. Daar niet alle aangeschreven eigenaren voorzieningen treffen, heeft het college de funderingen van drie woningen aan de Dubbeldamseweg Zuid en Willemstraat door een aannemer laten herstellen. Aan de eigenaren van deze drie woningen is, in strijd met aanbevelingen van de VNG, tevens subsidie verstrekt.

De rekenkamer heeft ook een lijst met 'urgente zaken' ontvangen. Dit is een lijst van 32 woningeigenaren die om diverse redenen al enkele jaren weigeren voorzieningen te treffen. Het college heeft deze 'onwillige' eigenaren, tot op heden, niet aangeschreven (zie paragraaf 6.4). Aan de handhavingplicht is onvoldoende invulling gegeven.

1.5 Effecten, eigenaren primair verantwoordelijk

Samenvatting hoofdstuk 7

Wanneer een gemeentebestuur niet of onvoldoende handelt hoeft er nog geen probleem te ontstaan. Pas wanneer niet voldoen aan de normen leidt tot effecten is er sprake van een probleem. Bij de fundering van woningen gaat het daarbij om het effect op het in de betrokken

woningen opgeslagen vermogen. Woningbezit is voor een groot deel van de bewoners van het funderingsgebied de belangrijkste, zo niet de enige vorm van vermogen. Negatieve effecten op dat vermogen hebben dan ook een onevenredig groot gevolg voor die bewoners. De primaire verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de bewoners zelf. Voor de overheid is er wel sprake van een verantwoordelijkheid. Dat gaat vooral om tijdige en juiste informatieverschaffing. Het gaat ook om de noodzaak op te treden wanneer het nalaten van actie door een eigenaar tot schade kan leiden voor andere eigenaren. Uit een analyse van de waardeontwikkeling van woningen in het betrokken gebied blijkt dat eigenaren in grote mate in staat zijn het probleem zelf op te lossen. Voorwaarde daarvoor is, dat de opgetreden vermogenswinst niet bij een verkooptransactie toe is gevallen aan een voorganger. Te late of onvolledige informatie aan eigenaren en het publiek leidt ertoe dat de schade aan funderingen niet in de transactie wordt betrokken. Ook het nalaten van het treffen van sancties, zoals bij de 32 'urgente zaken' leidt ertoe dat de schade aan funderingen niet in de transactie wordt betrokken. Het financiële effect van informatie over funderingsschade op transacties blijkt overigens beperkt te zijn.

1.6 Discussie in de raad

Samenvatting hoofdstuk 8

Het onderwerp rioleringen en funderingsproblemen is in de afgelopen jaren regelmatig aan de orde geweest. De intensiteit van de discussies neemt daarbij toe. Dat hangt wellicht samen met het bekend worden van de omvang van de problemen. Leden van de raad stellen, soms al vroeg in het proces, vragen. Grondige beantwoording van de vragen van de heren Mostert en Kooijman in 1987 zouden bijvoorbeeld wellicht hebben geleid tot actiever beleid. Veel problemen waren dan voorkomen. Ook in 1996 worden vragen gesteld en dit herhaalt zich bij volgende discussies in de raad. Met uitzondering van de vragen naar de voortgang door raadslid Van Steensel komt de rekenkamer maar zelden een opvolgingsvraag tegen. Ook wordt er zelden doorgevraagd nadat het college vragen heeft beantwoord. Hoewel in evaluatierapportages relevante informatie ontbreekt en soms informatie onbetrouwbaar blijkt te zijn, leidt dat niet tot indringende vragen. Informatie die ambtelijk bekend is (zie hoofdstukken 4 tot en met 6) dringt onvoldoende door naar het bestuur. Ook wanneer een inspreker (dhr. Cobben) een indringend signaal geeft leidt dat niet tot doorvragen of actie. Na bespreking worden de collegevoorstellen door (de meerderheid van) de gemeenteraad overgenomen.

1.7 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 8 bevat de discussie in commissie en raad over de in deze samenvatting aangehaalde beleidsstukken. De hoofdvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 9.

De rekenkamer concludeert dat het gemeentebestuur niet heeft gehandeld zoals van haar verwacht mocht worden. Eigenaren zijn niet geïnformeerd. Pas vanaf 1999 wordt het subsidie-instrument ingezet. En wanneer een eigenaar weigert voorzieningen te treffen, wordt deze niet aangeschreven. De financiële gevolgen voor burgers van de funderingsproblemen zijn groot, maar kunnen uit vermogenswinst worden betaald. Primair verantwoordelijke voor het oplossen

van de problemen zijn de eigenaren zelf. De gemeente vult echter zijn verantwoordelijkheid, voor tijdige en juiste publieke informatie en het ondernemen van actie, onvoldoende in.

De mate waarin het bestuur onvoldoende een actief en gericht beleid voert, is niet in de gehele periode gelijk. Wanneer de informatie ambtelijk bekend is leidt dat in eerste instantie niet tot gericht beleid. De signalen dringen van 1987 tot eind 1993 niet door tot het bestuur. Nadat het bestuur eind 1993 op de hoogte is geraakt komt zij niet in actie om de schade voor burgers zo klein mogelijk te maken, maar beschouwt het probleem vooral vanuit de juridische optiek van het belang van de gemeente zelf. Vanaf 1997 treedt het bestuur actiever op en dat leidt in 1999 tot een subsidie-instrument en in 2001 tot een concreet plan van aanpak. De uitvoering van dat plan verloopt langzaam. De goede voornemens om burgers goed te informeren worden niet waargemaakt. Ook de kosten van onderzoek en begeleiding lopen hoog op. Intussen is er meer aandacht voor handhaving en lijkt de aanpak daadkrachtiger.

Met dit rapport wil de rekenkamer lessen aandragen voor de raad en college. In paragraaf 9.4 doet zij 9 aanbevelingen. Aanbeveling 1 tot en met 6 zijn gericht aan het college. Aanbevelingen 7 tot en met 9 zijn gericht aan de raad.

Aan het college

- 1 Stel (de belangen van) de burger centraal bij het maken van beleid. Leg dit vast in de bestuurlijke en ambtelijke missie en borg dat dit uitgangspunt wordt nageleefd.
- 2 Informeer alle eigenaren in het aandachtsgebied per aangetekende brief over de staat van hun funderingen. Verwoord in deze brief de minimale kwaliteitseisen waaraan een woning moet voldoen (1), technische gebreken (2), strijdigheden met het bouwbesluit (3) én voorzieningen die de eigenaar moet treffen (4).
- 3 Handhaaf de subsidieverordening, maar verstrek alleen subsidie als de eigenaar zijn of haar funderingen binnen twee jaar herstelt.
- 4 Schrijf onwillige eigenaren aan. Maak duidelijk en leg vast in de subsidieverordening dat het recht op subsidie vervalt, zodra tot uitvoering van de aanschrijving moet worden overgegaan.
- 5 Leg een bestuurlijke sanctie op indien één of meerdere eigenaren weigeren mee te werken aan binnen afzienbare tijd noodzakelijk funderingsherstel. De 'beleidsregels voor de toepassing van artikel 14, lid 1 van de woningwet bij funderingsherstel en cascoherstel' moeten worden aangepast.
- 6 Neem maatregelen om vroege waarschuwingen over (technische) problemen voldoende aandacht te geven van management en bestuur.

Aan de raad

- 7 Leg vast dat de raad iedere drie maanden wordt geïnformeerd (in absolute getallen) over het totaal aantal funderingsonderzoeken dat is uitgevoerd. Vermeld hoeveel eigenaren zijn geïnformeerd en hoeveel woningen zij in hun bezit hebben. Rapporteer hoeveel eigenaren in aanmerking komen voor subsidie en hier daadwerkelijk gebruik van maken. Geef aan bij hoeveel woningen funderingsherstel

noodzakelijk is én hoe vaak dwangsommen zijn opgelegd of bestuursdwang is toegepast.

- 8 Maak vaker en indringender gebruik van het recht op juiste en volledige informatie en zorg voor een opvolgingssysteem.
- 9 Stel criteria op voor het gebruik maken van discretionaire bevoegdheden door wethouders en stel regels vast voor de verantwoording daarover.

2 INLEIDING

2.1 Aanleiding

Een fundering geeft een woning haar stabiliteit. De fundering draagt de woning. Als dit niet het geval is ontstaat schade. In gevels en muren worden scheuren zichtbaar, ruiten springen uit hun sponningen en de woning zakt weg.⁷ In het ergste geval stort de woning in. Een woning kan gefundeerd zijn op houten of betonnen palen, staal of zelfs teertonnen gevuld met wilgentakken (zoals verderop in dit onderzoek zal blijken).

Doordat funderingen zijn aangetast, is een groot aantal woningen in Dordrecht gaan verzakken. Eigenaren van deze woningen moeten hun funderingen herstellen om verdere verzakking te voorkomen. De kosten van herstel van de fundering en het casco (muren, kozijnen, vloeren en dak) lopen in de tienduizenden euro's. Dit is wat in Dordrecht het funderingsprobleem wordt genoemd. Omdat de gemeente volgens de woningwet moet toezien op de kwaliteit van de woningvoorraad, is het funderingsprobleem ook een gemeentelijk probleem.



Afbeelding 1

In de hiernaast overgenomen kaart⁸ worden de probleemgebieden weergegeven. Te weten (1) Krispijn en de 19^e-eeuwse schil, (2) Reeland Zuid en de 19^e-eeuwse schil én (3) Reeland Noord en de 19^e-eeuwse schil.

In dit onderzoek geeft de rekenkamer antwoord op de vraag hoe het gemeentebestuur tussen 1987 en 2008 met het funderingsprobleem is omgegaan. Dit omdat de rekenkamer, waar mogelijk, aanbevelingen wil doen ter verbetering van het bestuurlijk handelen. Dit is het doel van het onderzoek.⁹

De rekenkamer hoopt daarnaast vragen, waar inwoners van Dordrecht mee zitten, te kunnen beantwoorden. In de navolgende paragraaf wordt de probleemstelling nader uitgewerkt.

2.2 Probleemstelling

Uit een in 2007 in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerde evaluatie blijkt dat niet alleen de funderingen van woningen in de gemeente Dordrecht zijn aangetast. De gemeentes Gouda, Schiedam, Waddinxveen, Zaandam en Haarlem worden ook genoemd.^I

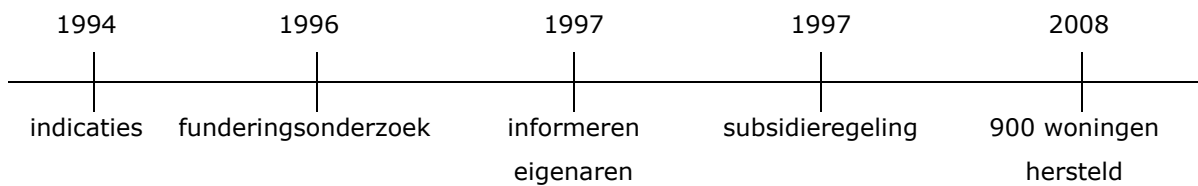
In een folder genaamd 'Haarlem zakt door' uit 1997 beschrijft de wethouder stedelijk beheer, volkshuisvesting en cultuur, hoe zijn gemeente met dit probleem is omgegaan. Nadat woningen in de Amsterdamse Buurt in 1994 één voor één scheef gingen staan, laat de gemeente, mede op aandringen van de eigenaren, een onderzoek uitvoeren. TNO achterhaalt de oorzaak. De grenen funderingspalen waarop bouwwerken rusten zijn aangevreten door bacteriën.^{II}

Twee jaar later (1996) vraagt de gemeente Wareco, een ingenieurbureau, onderzoek te doen naar de staat van de funderingen van meer dan 1.000 woningen. De resultaten zijn schrikbarend, de funderingen van 880 woningen in de Amsterdamse-, Potgieter en Leidsebuurt zijn aangetast.¹⁰ Eigenaren ontvangen in 1997 van Wareco uitgebreide informatie over de staat van hun funderingen. Datzelfde jaar start het Haarlems bouwbuuro een onderzoek naar het casco van 700 woningen. De resultaten van dit onderzoek worden vastgelegd in een schouwrapport. In 2002 laat de gemeente bij nog eens 450 woningen in de Transvaalbuurt en Slachthuisbuurt onderzoek doen naar de staat van de funderingen. Eigenaren uit andere buurten kunnen zelf in het archief van de gemeente Haarlem bekijken hoe hun woningen gefundeerd zijn: op houten palen of op staal. Staat een woning op houten palen, dan raadt de gemeente aan funderingsonderzoek te doen. Middels een subsidie vergoedt de gemeente 50 procent van de kosten. Voorwaarde is wel dat de eigenaar het onderzoeksrapport aan de gemeente beschikbaar stelt.

Om te voorkomen dat de woningvoorraad verzakt en verloedert, stelt de gemeente ook een subsidie voor funderingsherstel beschikbaar.¹¹ Een bedrag van € 18.500,- per woning.¹² Op deze manier spoort de gemeente Haarlem eigenaren aan tot het treffen van voorzieningen. Onwillige eigenaren, schrijft de gemeente aan.¹³ Een eigenaar krijgt dan een brief waarin precies staat omschreven "welke gebreken de woning heeft, wat er aan gedaan moet worden en wanneer." Voldoet de eigenaar niet aan de aanschrijving, dan zal de gemeente de werkzaamheden laten uitvoeren. Het recht op subsidie vervalt en de gemeente verhaalt de totale kosten -met een opslag¹⁴ van 15 procent- op de eigenaar. Begin 2008 zijn de funderingen van in totaal 900 woningen hersteld. Driehonderd woningen zijn gesloopt en opnieuw opgebouwd.¹⁵

^I In een ambtelijk reactie wordt erop gewezen dat ook in andere gemeenten, waaronder Amsterdam en Rotterdam, funderingsproblemen voorkomen. Veel gemeenten in West-Nederland hebben funderingsproblemen.

^{II} Palen kunnen worden aangetast door zowel bacteriën als schimmels. Zie eveneens hoofdstuk 4 van dit rapport.



Afbeelding 2 Tijdslijn Haarlem

Hierboven wordt, in het kort, beschreven hoe het gemeentebestuur van Haarlem is omgegaan met het funderingsprobleem. De rekenkamer Dordrecht doet onderzoek naar het handelen van het gemeentebestuur van Dordrecht. Zij wil de vraag “op welke wijze is het gemeentebestuur omgegaan met het funderingsprobleem en heeft het gemeentebestuur gehandeld zoals van haar verwacht mocht worden” beantwoorden. Om dit te kunnen doen, zal de rekenkamer moeten aangeven hoe het gemeentebestuur van Dordrecht, op het moment dat zij voor het eerst verneemt dat de funderingen van een groot aantal woningen mogelijk is aangetast, had moeten handelen. Kortom de rekenkamer zal handelingsnormen moeten formuleren. Normen die ontleend kunnen worden aan wetgeving, benchmark-informatie, klantenverwachtingen en/of wetenschappelijke inzichten.¹⁶

2.3 De beleidscyclus

In de startnotitie die de rekenkamer voorafgaand aan dit onderzoek heeft opgesteld, wordt nadrukkelijk onderkend dat de gemeente ook de keuze kan maken om niet te handelen. Hiermee sluit de rekenkamer aan bij de algemeen geaccepteerde definitie van het begrip beleid.¹⁷ Namelijk “alles wat een overheid doet of bewust nalaat.” De wetenschappelijke bestuurskundige literatuur besteedt veel aandacht aan maatschappelijke problemen -zoals het funderingsprobleem- en de wijze waarop de overheid hier mee omgaat. Wanneer burgers en belangengroepen aandacht vragen voor zo’n maatschappelijk probleem en dit door het college van B en W of raadleden op de politieke agenda wordt geplaatst, zal het gemeentebestuur moeten afwegen of zij beleid op dit maatschappelijke probleem wil formuleren.¹⁸ Niet ieder probleem komt direct op de politieke agenda terecht.

Indien het gemeentebestuur besluit beleid te formuleren, moet een beleidsambtenaar informatie met betrekking tot de oorzaken van het probleem verzamelen, mogelijke oplossingen in kaart brengen en adviezen over het te voeren beleid formuleren. De beleidsambtenaar beschrijft de huidige situatie, de ontwikkelingen bij onveranderd beleid en de gewenste situatie. Daarnaast gaat hij of zij na of er reeds beleid is ontwikkeld. Aan elk beleid ligt een veronderstelling ten grondslag. Namelijk dat het probleem door overheidsingrijpen kan worden verholpen. Bijvoorbeeld de veronderstelling dat hogere boetes voor snelheidsovertredingen leiden tot minder verkeersdoden. Akkers en Fenger spreken over een beleidstheorie.¹⁹ De beleidstheorie moet empirisch onderbouwd kunnen worden.²⁰ Dit wordt ook wel ‘evidence-based policy making’ genoemd. ‘What matters is what works’, zo stellen de aanhangers van deze stroming.

In de beleidsvoorbereidingsfase vervullen college van B en W en de ambtenaren een centrale rol. Het gevolg is dat de gemeenteraad zich nogal eens gepasseerd voelt. Dat gevoel is, in de ogen van Derksen en Schaap, terecht omdat de gemeenteraad vaak te laat bij de beleidsvoorbereiding wordt betrokken. Ook is het noodzakelijk dat nieuw beleid in samenspraak met burgers wordt ontwikkeld. Dit "om moeilijkheden bij de uitvoering van het beleid voor te zijn."

Vervolgens beslissen politici en bestuurders langs welke weg zij het probleem willen oplossen, de zogenaamde besluitvormingsfase. De raad stelt het beleid vast.²¹ In de bestuurskundige literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt naar drie soorten beleidsinstrumenten:

1. **Informatieoverdracht;**
2. **financiële middelen én**
3. **wettelijke voorschriften.**

Nadat het beleid is uitgevoerd, zal het tenslotte geëvalueerd én herzien, aangepast of beëindigd (denk hierbij bijvoorbeeld aan de PC-privé stimuleringsregeling) moeten worden.

Kortom, Derksen en Schaap beschrijven in hun boek hoe beleid tot stand komt. Elk beleidsproces begint met een maatschappelijk probleem. Waarbij moet worden aangetekend dat een gemeente niet voor ieder maatschappelijk probleem beleid kan of zou moeten opstellen. Echter wanneer een maatschappelijk probleem door de politiek wordt overgenomen, mag van het gemeentebestuur verwacht worden dat zij het probleem in kaart brengt. Het bestuur gaat bijvoorbeeld na hoe andere gemeenten met het probleem zijn omgegaan, of er wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar het probleem en welke juridische voorschriften van toepassing zijn. Wanneer de vergaarde kennis daarna wordt geordend, zal duidelijk worden dat het probleem alleen kan worden opgelost door informatie over te dragen, financiële middelen beschikbaar te stellen en toe te zien op de naleving van voorschriften.

2.4 Onderzoeksaanpak

De rekenkamer heeft normen geformuleerd. Deze heeft zij nodig om haar onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. In hoofdstuk 3 worden de normen uitgewerkt. Haar bevindingen presenteert de rekenkamer in hoofdstuk 4, 5 en 6. Zij baseert zich hierbij voornamelijk op documenten. De rekenkamer heeft daarnaast gebruik gemaakt van een in 2001 door het SBC uitgevoerd onderzoek.²² Om inzicht te krijgen in de vermogenseffecten van de funderingsproblemen heeft de rekenkamer de verkooptransacties in de postcodegebieden 3312 en 3314 geanalyseerd. In hoofdstuk 7 worden de resultaten weergegeven. In hoofdstuk 8 wordt aandacht besteed aan de rol van de raad en zijn de discussies samengevat. Tot slot treft u in hoofdstuk 9 de conclusies en aanbevelingen aan.

Bij de start van dit onderzoek heeft de rekenkamer een aantal ambtenaren en bestuurders geïnterviewd (zie bijlage 1). Langs deze weg bedankt de rekenkamer graag alle geïnterviewden en overige personen die aan dit onderzoek hun medewerking hebben verleend.

Tevens is er een begrippenlijst opgenomen (zie bijlage 2), een afkortingenlijst (zie bijlage 3) en een literatuurlijst (zie bijlage 4).

2.5 Afbakening

Februari 2007 heeft de rekenkamer de startnotitie onderzoek funderingsproblemen aan de raad aangeboden. De rekenkamer wil onderzoek doen naar het handelen van het gemeentebestuur over de periode 1987-2008.

Zevenentwintig februari 2007 wordt de startnotitie besproken in de adviescommissie. De fracties vragen de directeur van de rekenkamer zorgvuldig te werk te gaan. Een aantal eigenaren van woningen met funderingsproblemen, heeft de gemeente namelijk aansprakelijk gesteld en is een rechtzaak begonnen. De directeur rekenkamer zegt nadrukkelijk toe zorgvuldig onderzoek te doen. "Als de rekenkamer op enig moment informatie aantreft waarvan het idee bestaat dat het het financiële belang [...] van de gemeente zou kunnen schaden, wordt die informatie in beginsel vertrouwelijk aan de raad gegeven." De startnotitie is ter kennisname doorgestuurd naar de gemeenteraad.

Voor publicatie heeft de rekenkamer de waarnemend gemeentesecretaris gevraagd welke delen van dit rapport volgens hem vertrouwelijk aan de raad moeten worden aangeboden. Daarnaast heeft de rekenkamer advocatenkantoor Nauta Dutilh om advies gevraagd.

Nauta Dutilh heeft het procesdossier bestudeerd. Hieruit blijkt dat de gemeente Dordrecht door de belangenvereniging funderingsproblematiek aansprakelijk wordt gesteld voor de schade die eigenaren hebben geleden en nog lijden als gevolg van tekortschietend onderhoud aan het rioleringsstelsel. De belangenvereniging betoogt dat door dit tekortschietend onderhoud het grondwaterpeil is gedaald waardoor funderingspalen bloot zijn komen te liggen en zijn aangetast.

Omdat de rekenkamer als orgaan van de gemeente terughoudendheid op dit punt wil betrachten, doet zij geen onderzoek naar het onderhoud aan het rioleringsstelsel. Hierbij tekent de rekenkamer aan, dat zij de benodigde expertise hiervoor ook niet in huis heeft. De vraag of tekortschietend onderhoud aan het rioleringsstelsel heeft geleid tot funderingsschade, beantwoordt de rekenkamer evenmin. Wel citeert de rekenkamer uit collegestukken, funderingsrapporten en brochures van het ministerie van VROM, waarin wel aan deze vraag wordt gerefereerd. Het betreft hier openbare bronnen.

3 NORMEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de rekenkamer de handelingsnormen uitwerken. Omdat niet eerder door een rekenkamer onderzoek naar funderingsproblemen is gedaan, kon zij geen gebruik maken van bestaande normen. De normen worden ontleend aan wetgeving, maar ook aan wetenschappelijke inzichten. De rekenkamer heeft hiertoe een aantal stukken doorgenomen (zie bijlage 4).

3.2 Woningwet 1901

Aan het begin van de negentiende eeuw wordt huisvesting nog niet als een overheidstaak gezien.²³ Arbeiders wonen in vochtige kelders, bedompte huisjes, sloppen en stegen waar geen lucht en licht kan doordringen. Een gebrek aan water, toiletten en afvoeren werken epidemieën in de hand. Bovendien zijn instortingen aan de orde van de dag omdat er geen controle op de bouw wordt uitgeoefend. Om de kosten laag te houden bezuinigen aannemers op materiaal, arbeidsloon en het heiwerk. Een aantal fatale ongelukken en een cholera-epidemie in 1848 zorgen er voor dat liberalen de 'quaestie der arbeidershuisvesting' hoog op de politieke agenda plaatsen. In het belang van de hygiëne, gezondheid en veiligheid gaat de overheid minimale kwaliteitseisen aan woningen stellen. In 1901 ziet de woningwet het levenslicht.²⁴ Deze woningwet heeft tot doel slechte woonomstandigheden teniet te doen.²⁵ Gemeenten worden belast met de uitvoering van de woningwet. Zij moeten een afdeling bouw- en woningtoezicht oprichten, de minimale kwaliteitseisen vastleggen in een bouwverordening en toezien op de naleving van de woningwet. Kortom, vanaf 1901 waarborgt de overheid de minimaal gewenste kwaliteit van bouwwerken.²⁶

3.3 Herziene woningwet 1991

In 1991 wordt de woningwet herzien. Gemeenten mogen niet langer zelf afzonderlijk bouwtechnische voorschriften opstellen. Het bouwbesluit, een verzameling van landelijk uniforme voorschriften, wordt van kracht.

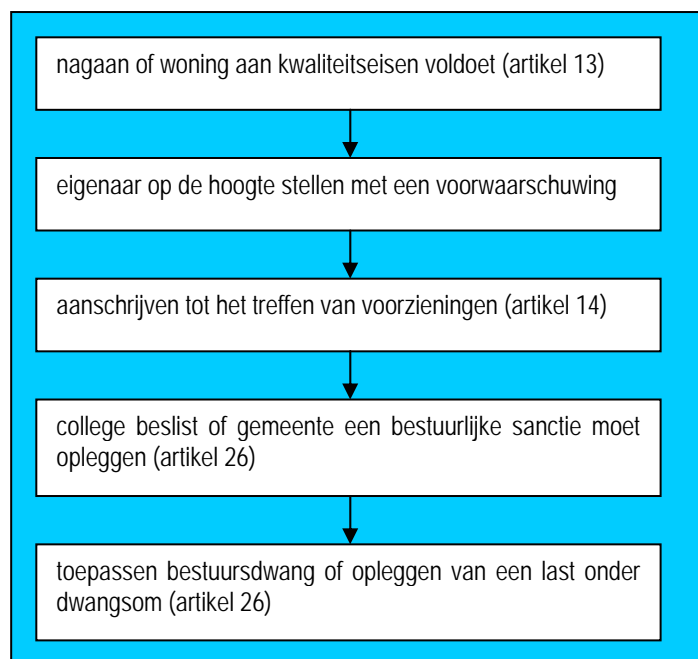
Artikel 100 van deze zelfde wet bepaalt dat gemeenten moeten voorzien in bouw- en woningtoezicht. Bouw- en woningtoezicht toetst aanvragen om bouwvergunning²⁷ én houdt toezicht op bestaande bouw. Dit houdt in dat de afdeling onderzoek moet doen naar de kwaliteit van de woningvoorraad.²⁸ Artikel 13 (woningwet 1991) omschrijft deze algemene onderzoeksplicht van B en W.²⁹ Hoewel de wetgever verlangt van B en W dat deze actief nagaan of woningen voldoen aan de kwaliteitseisen uit het bouwbesluit, heeft Ekkers vastgesteld dat dit nauwelijks gebeurt.

In die gevallen dat B en W tekortkomingen constateren, worden zij geacht de eigenaar aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen (artikel 14, woningwet 1991).³⁰ Immers, deze is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk.³¹ In zijn handboek ruimtelijke

ordening en bouw constateert Klaassen echter dat "van de wettelijke bedoeling om alle woningen door te lichten op kwalitatieve eisen en bij gebreken aan te schrijven, in de praktijk niet veel terecht [komt]." Onbekendheid van ambtenaren met het aanschrijvingsinstrument en de vrees om achteraf met kosten te blijven zitten, zijn hiervan oorzaken.³² Daarnaast benadrukt de auteur dat een eigenaar niet alleen met behulp van aanschrijvingen, maar ook met behulp van subsidies kan worden bewogen tot het verhelpen van gebreken. De auteur noemt de aanschrijving dan ook een 'uiterst middel'. Voordat B en W een officiële aanschrijving verzenden, kunnen zij een eigenaar op de hoogte stellen met een 'voorwaarschuwing'. Waarna de eigenaar om zijn of haar zienswijze wordt gevraagd. Zie ook artikel 4:8 algemene wet bestuursrecht.³³

In artikel 26 (woningwet 1991) geeft de wetgever aan wanneer B en W mogen overgaan tot toepassing van bestuursdwang. Namelijk nadat zij een aanschrijving hebben uitgevaardigd en de in die aanschrijving genoemde termijn is verstreken.

Het staatstoezicht op de volkshuisvesting tenslotte, wordt geregeld in de artikelen 93 tot en met 99 van de woningwet (1991). De inspecteur generaal van de volkshuisvesting³⁴ moet de minister en tweede kamer voorzien van informatie over de handhaving door gemeenten.



Afbeelding 3 Toezicht op bestaande bouw (woningwet 1991)

Ambtelijke reactie

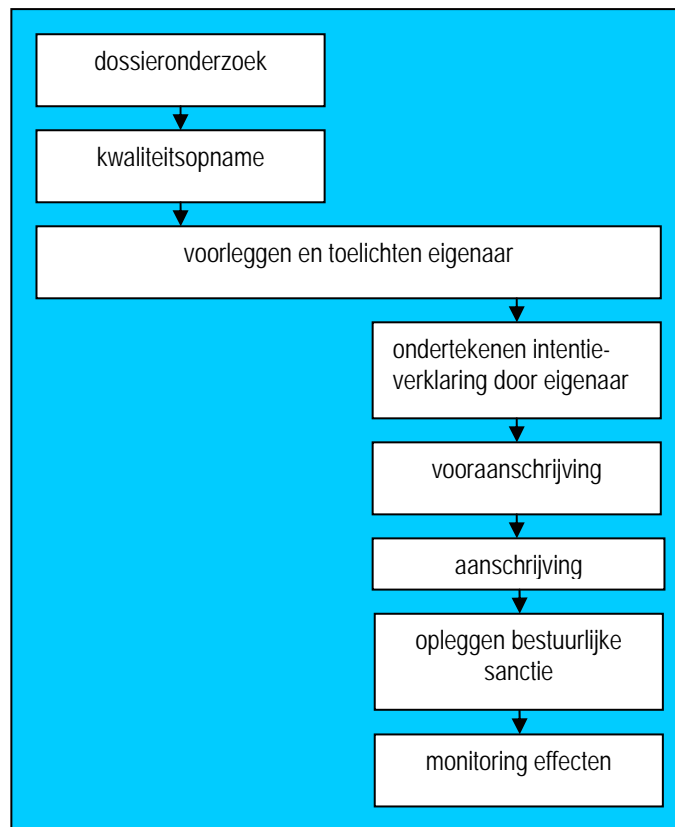
In een ambtelijke reactie wordt de vraag opgeworpen of het college van B en W ook vóór 1991, het jaar dat de woningwet wordt herzien, moeten toezien op de kwaliteit van de woningvoorraad.

Dit is het geval. Zie artikel 24 van de woningwet 1962. "B en W zijn verplicht na te gaan welke woningen ongeschikt ter bewoning zijn, welke woningen, ofschoon zij niet ter bewoning ongeschikt zijn, verbetering behoeven, welke woningen op een bij de bouwverordening

verboden wijze worden bewoond en welke open erven en terreinen gebruikt worden of in een staat verkeren in strijd met de bouwverordening.”

3.4 Aanschrijven met beleid

Omdat de gemeente er belang bij heeft dat een eigenaar zijn of haar woning goed onderhoudt, zal zij deze hiertoe moeten stimuleren. Bij voorkeur via overleg of voorlichting.³⁵ Het aanschrijvingsinstrumentarium fungeert hierbij als stok achter de deur, zo schrijft de VNG in haar handleiding aanschrijven met beleid.³⁶ “De aanschrijving moet [...] worden gezien als een laatste aansporing van eigenaren om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen”.³⁷ De VNG geeft schematisch weer welke stappen een gemeente moet doorlopen voordat zij een eigenaar mag aanschrijven.



Afbeelding 4 Vereenvoudigde weergave VNG-schema.

Dossieronderzoek

Daar het een “gemeentelijke taak [is] om toe te zien op de kwaliteit van de woningvoorraad”, zal iedere gemeente inzicht in de omvang, samenstelling en kwaliteit van de bestaande particuliere woningvoorraad moeten hebben.³⁸ Sterker nog, “de gemeente is op grond van de woningwet [1991] gehouden om onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad en in geval van tekortkomingen tot aanschrijving over te gaan”, aldus de VNG.³⁹ Deze verplichting heeft de wetgever verwoord in artikel 13 en artikel 100 van de woningwet (1991). Voor een nader inzicht in deze voorraad kan de gemeente eenvoudig een

aantal gegevens achterhalen. Bijvoorbeeld de verleende vergunning en de eigendomssituatie (bij het kadaster kunnen eigendoms- en hypotheekgegevens worden opgevraagd). Ook een eventuele klacht hoort thuis in het dossier.

Bouwkundige opname

Vanaf de straat of middels een bouwkundige opname kan een inspecteur de staat van een woning bepalen. In een bouwtechnisch opnamerapport omschrijft de inspecteur de minimaal aanvaardbare onderhoudsstaat van een woning, technische gebreken, strijdigheden met het bouwbesluit en te treffen voorzieningen.⁴⁰ De opname betreft zowel bestaande als 'binnen afzienbare tijd' optredende gebreken.⁴¹ "De redenering dat een aanschrijving slechts gerechtvaardigd is indien zich daadwerkelijk een defect voordoet, gaat niet op." Aldus de VNG.⁴² Als niet duidelijk is of er sprake is van een gebrek, kan de gemeente een nader onderzoek laten uitvoeren.⁴³ "Het kan dan bijvoorbeeld gaan om opmetingen, ontgravingen en opbrekingen." Indien de oorzaak van het gebrek zich over meerdere panden uitstrekt, dienen aangrenzende panden in het onderzoek te worden betrokken.⁴⁴ Alleen als constructieve delen (vloeren en dragende muren) geleidelijk en normaal verouderen en de inspecteur in de nabije toekomst geen ernstige gebreken voorziet, voldoet een pand aan het basisonderhoudsniveau.

Opnamerapport aan de eigenaar voorleggen

Met de aanschrijving kan een gemeente een eigenaar dwingen om zijn of haar verantwoordelijkheid voor het onderhoud van een woning op zich te nemen. Echter "een actief aanschrijvingsbeleid vormt een onderdeel van beleid dat gericht is op het op peil brengen en houden van de particuliere woningvoorraad." Een gemeente kan dit doel ook bereiken met stimulering (subsidie) of overleg en voorlichting.⁴⁵ Sterker nog, "goed en geregeld overleg met de betrokkenen is cruciaal voor het welslagen van de aanpak van de woningvoorraad", aldus de VNG.⁴⁶ Dit houdt onder meer in dat het opnamerapport ter beoordeling aan de eigenaren wordt voorgelegd.⁴⁷ Als het college van B en W de noodzaak tot het treffen van voorzieningen duidelijk kan motiveren, "zal slechts een beperkt percentage eigenaren een aanschrijving als aansporing nodig hebben."

Intentieverklaring

Als een eigenaar voorzieningen wil treffen (de uitvoering ter hand wil nemen), wordt dit vastgelegd in een intentieverklaring. "Voor onwillege eigenaren wordt de aanschrijvingsprocedure ingezet", aldus de opstellers.⁴⁸

Vooraanschrijving

Middels een vooraanschrijving wordt de eigenaar gewezen op zijn of haar wettelijke onderhoudsverplichtingen. Tevens wijst de gemeente de eigenaar op eventuele subsidiemogelijkheden en de mogelijkheid om zijn of haar zienswijze kenbaar te maken.⁴⁹ Dit laatste betekent dat het opnamerapport en een lijst van te treffen voorzieningen naar de eigenaar moet worden gezonden.⁵⁰ Wanneer een eigenaar zelfs nadat deze een vooraanschrijving heeft ontvangen, niet de gevraagde verbeteringen uitvoert, volgt een aanschrijving. Artikel 14 van de woningwet (1991) biedt de grondslag voor de aanschrijving.

Het eventuele recht op subsidie moet dan komen te vervallen.⁵¹ "Het nalaten van onderhoud mag [...] niet worden beloond met subsidies."

Aanschrijving

Indien een woning achterstallig onderhoud of bouwkundige gebreken vertoont, is de gemeente "op grond van artikel 14 van de woningwet [1991] verplicht om aan te schrijven." In een aanschrijving omschrijft bouw- en woningtoezicht de gebreken en de te treffen voorzieningen.⁵² Daarnaast wordt in de brief verwezen naar de relevante wettelijke voorschriften. Voordat de gemeente een eigenaar aanschrijft zal zij moeten nagaan of de kosten van woningverbetering in redelijke verhouding staan tot de verwachte opbrengsten, de zogenaamde redelijkheidstoets.⁵³ Staan de kosten niet in redelijke verhouding tot de opbrengsten, dan hoeft de eigenaar geen onderhoud te plegen mits hij of zij de bewoning staakt. De aanschrijving moet (aangetekend) worden gezonden aan eigenaar en hypotheekhouder. Daarnaast moet de aanschrijving worden ingeschreven in de openbare registers van het kadaster.⁵⁴

De eigenaar kan binnen zes weken bezwaar maken bij B en W. Als de eigenaar na ontvangst van de aanschrijving alsnog zijn of haar eigen verantwoordelijkheid neemt en de opgedragen werkzaamheden laat uitvoeren, volgt een controle om dit vast te stellen. Waarna de aantekening van de aanschrijving in het openbare register wordt doorgehaald.

Ambtelijke reactie

In een ambtelijke reactie wordt een kanttekening geplaatst. "De aanschrijving wordt alleen naar de eigenaar verstuurd en ingeschreven in het openbare register (kadaster). Naar de hypotheekhouder wordt geen aanschrijving verstuurd (voorheen bestond deze verplichting wel)."

Bestuurlijke sanctie

Indien een aanschrijving niet binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd, mag het college van B en W een dwangsom⁵⁵ opleggen of bestuursdwang toepassen. Voor de duidelijkheid, de VNG spreekt over een bevoegdheid en niet over een plicht.⁵⁶

Wanneer het college van B en W een aannemer de werkzaamheden laat uitvoeren, draait de eigenaar op voor de herstelkosten en de kosten die de gemeente zelf heeft moeten maken (vaak 10 tot 15 procent van de herstelkosten).⁵⁷ Bovenstaande is nader uitgewerkt in artikel 26 van de woningwet (1991).

Aan het eind van haar handleiding geeft de VNG aan wat de mogelijke doorlooptijd van een volledige aanschrijvingsprocedure is, gewoonlijk twee jaar.⁵⁸ Een inspecteur van de afdeling bouw- en woningtoezicht is hier gemiddeld 26 uur aan kwijt.⁵⁹ "Uitgangspunt behoort te zijn dat aanschrijvingstrajecten consequent worden voortgezet en afgemaakt", aldus de VNG.⁶⁰

Monitoring effecten

Omdat de aanschrijvingsprocedure een langdurig en arbeidsintensief proces is, moeten resultaten en effecten hiervan jaarlijks in beeld worden gebracht en aan de raad worden

voorgelegd.⁶¹ In een verantwoording kan het aantal aanschrijvingen en ondertekende intentieverklaringen worden vastgelegd en/of de gemiddelde kwaliteit van de woningen.

3.5 Grenzen aan gedogen

De keerzijde van handhaven is gedogen. (Albers, 2004)

Wanneer een eigenaar niet bereid is om zelf de noodzakelijke voorzieningen te treffen, *mogen* B en W een dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen, aldus de VNG.⁶² In haar nota 'grenzen aan gedogen' van oktober 1996, gaat de minister van justitie een stap verder. Zij vindt dat overheidsorganen *moeten* optreden. Immers "wettelijke voorschriften worden niet voor niets gemaakt." Omdat overheidsorganen in heel wat situaties het niet-naleven van voorschriften gedogen⁶³ én de aandacht voor dit verschijnsel sterk is toegenomen, heeft de minister over dit onderwerp een nota geschreven.⁶⁴ In deze nota licht zij de bedoelingen van de wetgever toe. "De beginselen van onze rechtsstaat vereisen, dat het aangewezen bestuursorgaan actief toeziet op naleving van wetten en bij overtreding passende en effectieve handhavingmaatregelen treft."

Met andere woorden, wetten zijn niet vrijblijvend, maar vormen een neerslag van de rechtsnormen die de samenleving noodzakelijk acht. In de ogen van de minister heeft de overheid dan ook de plicht om deze wetten te handhaven. Zij verwoordt dit als volgt: "de beginselen van de rechtsstaat omvatten niet alleen een samenstel van waarborgen tegenover de overheid, maar ook een rechtsplicht voor diezelfde overheid tot rechtshandhaving." Deze 'rechtsplicht' heeft de wetgever echter in nagenoeg geen van de door haar uitgevaardigde teksten vastgelegd. Dit omdat handhaving in uitzonderlijke gevallen achterwege mag blijven.⁶⁵ Bijvoorbeeld in een overgangssituatie (wijziging van de wetgeving).

De minister somt limitatief op in welke gevallen gedogen aanvaardbaar is. Het moet gaan om uitzonderingsgevallen die beperkt zijn in omvang en tijd, er moet een kenbare en zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden⁶⁶ én het geformuleerde gedoogbeleid moet zijn voorgelegd aan het volksvertegenwoordigende lichaam (dat wil zeggen de raad). Zij gaat ervan uit dat de gemaakte afweging uitdrukkelijk wordt vastgelegd in een gedoogbeschikking.

De minister eindigt haar nota met de conclusie dat "op de overheid de plicht rust op de naleving van wetten toe te zien en bij niet-naleving in beginsel tot handhaving over te gaan." Daar de Raad van State in haar uitspraken⁶⁷ tot hetzelfde oordeel komt⁶⁸, kan hier niet gesproken worden van een nieuwe interpretatie van de wet.

In haar artikel 'de beginselplicht tot handhaven, een stoelendans tussen rechter en bestuur', geeft ook Albers antwoord op de vraag of bestuursorganen *mogen* of *moeten* handhaven. Na bestudering van diverse wetteksten moet Albers, evenals de minister erkennen dat de wetgever aan bestuursorganen een 'bevoegdheid met beleidsvrijheid' toekent. Dit houdt in dat een bestuursorgaan, nadat zij een overtreding heeft geconstateerd, zelf mag beslissen of zij een handhavingsbesluit neemt.⁶⁹ Niettemin heeft de Raad van State eind jaren negentig, in een tijd dat er sprake was van een grootschalige gedoogcultuur en een handhavingtekort, deze beleidsvrijheid ingeperkt.⁷⁰ Albers refereert hierbij aan de Lisse-uitspraak uit 1998.⁷¹ In haar

uitspraak stelt de Raad van State dat een bestuursorgaan niet slechts bevoegd is om bestuursdwang toe te passen, maar daartoe ook *in beginsel* gehouden is. Waarbij wordt aangekend dat de plicht tot handhaven nog zwaarder weegt wanneer de belangen van een derde worden geschaad en dat slechts in uitzonderingsgevallen kan worden afgezien van handhaving.⁷²

Inmiddels, zo stellen In 't Hout en Rademaker⁷³ in hun boek uit 2007, hanteert de Raad van State een 'standaardoverweging'. "Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken."

Hoewel de Raad van State de beleidsvrijheid van bestuursorganen inperkt, verheldert zij met haar uitspraak wel "de bedoeling die de wetgever had met uitvaardiging van wettelijke voorschriften en daaraan gekoppelde wettelijke sanctiebevoegdheden." Namelijk de naleving van deze voorschriften.⁷⁴

3.6 Wijziging woningwet 2007

In 2007 is de woningwet voor de laatste maal gewijzigd. Omdat de rekenkamer niet alleen terug, maar ook naar voren wil kijken (aanbevelingen), staat zij bij deze wijzigingen stil. Het hoofdstuk toezicht op de volkshuisvesting is uitgebreid, het aanschrijfinstrumentarium is vereenvoudigd en de beginselplicht tot handhaving is explicieter in de tekst vastgelegd. De directe aanleiding voor deze wijzigingen is een aantal rampen en bijna rampen. In 't Hout en Rademaker⁷⁵ verwijzen hierbij onder andere naar de cafébrand in Volendam, maar ook naar de bouw van 50 slooprijpe woningen in de Biezenlanden (Dordrecht). De wetgever wil met deze wijziging van de woningwet de kwaliteit van toezicht, controle en handhaving van bouwregelgeving waarborgen. De gemeenten -die hier in eerste lijn verantwoordelijk voor zijn- zullen deze taken, volgens de minister, beter moeten gaan uitvoeren.⁷⁶

Toezicht op de volkshuisvesting

Het hoofdstuk toezicht op de volkshuisvesting bestaat uit twee afdelingen, *toezicht van rijks- en provinciewege én gemeentelijk bouw- en woningtoezicht*. Met de wijziging van de woningwet is de naam van de laatste afdeling gewijzigd. De wetgever spreekt nu over *bestuursrechtelijke handhaving*. Met deze naamswijziging heeft zij duidelijk willen maken dat handhaving geen bevoegdheid, maar plicht van B en W is. In artikel 100 van de woningwet (2007) wordt dan ook gesteld dat Burgemeester en Wethouders [zorg] dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV." Bovenstaande houdt in dat erop moet worden toegezien dat eigenaren de bouwregelgeving naleven. B en W wijzen ambtenaren aan die hiermee belast zijn, zo staat verwoord in artikel 100a.

Bij de behandeling van de wet heeft de minister aangegeven wat dit inhoudt. Namelijk het uitvoeren van controles, het geven van voorlichting, adviezen én waarschuwen in geval van dreigende overtredingen.⁷⁷ Of een bouwwerk aan de minimale eisen voldoet, is doorgaans niet al te moeilijk om vast te stellen. De minister somt hierbij enkele voorbeelden op: een balkon zonder hekwerk óf ernstige scheurwerking in de muren.⁷⁸

Indien een eigenaar de bouwregelgeving niet naleeft en B en W niet handhaven, kan de minister op basis van artikel 100b vorderen (in rechte eisen) dat dit alsnog gebeurt. Onder meer omdat "het niet voldoen aan de regels voor bestaande bouwwerken tot gevolg [kan] hebben dat er vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid al snel een uiterst bedenkelijke situatie ontstaat."

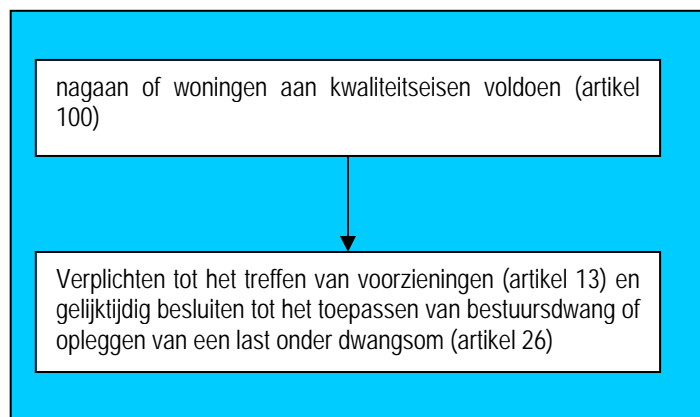
B en W moeten niet alleen toezicht houden en handhaven, maar hierover ook verantwoording afleggen. Zo moeten zij jaarlijks een handhavingbeleidsplan en -verslag opstellen. Dit plan en verslag worden voorgelegd aan de gemeenteraad en de VROM-inspectie (artikel 100c, woningwet 2007).⁷⁹ Het verslag zal inzicht moeten geven in de geconstateerde overtredingen én in welke gevallen is opgetreden. Ook als B en W niet hebben opgetreden tegen een geconstateerde overtreding, moeten zij dit aangeven in het verslag.⁸⁰ Op deze manier wordt de gemeenteraad beter in de gelegenheid gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende taak, aldus de minister.⁸¹ Zij is namelijk ontevreden over de wijze waarop gemeenten de afgelopen decennia invulling hebben gegeven aan hun handhavingstaak. De minister stelt vast dat bestuurders deze taak vaak hebben genegeerd, wat uiteindelijk heeft geleid tot enkele ernstige ongelukken en bijna ongelukken. Tenslotte maakt de minister duidelijk dat B en W ook voor de wijziging van de woningwet 2007, in feite bij een serieuze uitoefening van hun taak, al beleidsplannen en -verslagen hadden moeten opstellen.⁸² Artikel 100c is in haar ogen dan ook "slechts een explicitering van de bestaande handhavingstaak [waaraan] ook zonder expliciete wettelijke verplichting al had behoren te worden voldaan."

Vereenvoudiging aanschrijvingsinstrumentarium

Artikel 1b van de woningwet 2007 stelt dat een bestaande woning ten minste moet voldoen aan de eisen opgenomen in het bouwbesluit. Wanneer een woning niet aan deze eisen voldoet -de eigenaar is in overtreding- mogen B en W direct bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen. Op dit punt wijkt de woningwet 2007 af van de woningwet 2001. Immers onder deze wet moesten B en W de eigenaar eerst attenderen op de overtreding, voordat zij mochten handhaven. Alleen wanneer de eigenaar geen gevolg gaf aan de aanschrijving, was deze in overtreding.⁸³ Kortom, door de vereenvoudiging van het aanschrijvingsinstrumentarium heeft het bouwbesluit nu een 'rechtstreeks verbindende werking' gekregen.⁸⁴ Het aanschrijvingsinstrumentarium is met de wijzigingen in de woningwet 2007 grotendeels overbodig geworden, zo schrijven In 't Hout en Rademaker.⁸⁵ In een toelichting geeft de minister van VROM aan waarom zij de bestaande woningwet wil wijzigen. Deze noemt zij onduidelijk en omslachtig. Onder meer omdat B en W twee besluiten moeten nemen voordat feitelijk tot handhaving kan worden overgegaan. "Dit systeem legt de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels [in feite] niet bij de burgers [...], maar juist bij de overheid." Daarnaast hebben gemeente in het verleden geklaagd over het complexe aanschrijvingsinstrumentarium. Deze zou een goede naleving en handhaving belemmeren.⁸⁶

Beginselplicht tot handhaving

Al halverwege de jaren negentig heeft de Raad van State bepaald dat B en W een beginselplicht tot handhaving hebben. Met de wijziging van de woningwet is dit explicieter vastgelegd. B en W dragen zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV, zo stelt artikel 100 van de woningwet (2007). Waar B en W voor de wijziging van de woningwet pas mochten overgaan tot het toepassen van bestuursdwang nadat een aanschrijving was afgevaardigd (artikel 26, woningwet 1991), kunnen B en W nu besluiten tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van last onder dwangsom zonder dat daaraan verplicht een aanschrijving vooraf moet gaan (artikel 15, Woningwet 2007). De eigenaar mag ook nu vooraf zijn of haar zienswijze naar voren brengen.⁸⁷ En evenals onder de woningwet 1991 kan een eigenaar, mits deugdelijk gemotiveerd, worden verplicht om gebreken die binnen afzienbare tijd optreden te herstellen. In 't Hout en Rademaker gaan uit van een termijn van drie jaar.⁸⁸



Afbeelding 5 Toezicht op bestaande bouw (gewijzigde woningwet 2007)

3.7 Handboek aanschrijven

Het Expertisecentrum Aanschrijven heeft een handboek *aanschrijven* opgesteld. In dit handboek, bedoeld voor ambtenaren bouw- en woningtoezicht, wordt specifiek aandacht besteedt aan het onderwerp funderingen. Oorzaken van bouwtechnische gebreken kunnen dikwijls alleen na destructief onderzoek worden waargenomen. En omdat alleen het college van B en W op grond van de algemeen wet bestuursrecht (artikel 5:18) dergelijk onderzoek kunnen uitvoeren, berust de onderzoeksplicht, volgens de opstellers van het handboek aanschrijven, in het algemeen bij dit zelfde bestuursorgaan.⁸⁹ Wanneer bijvoorbeeld zettingsverschillen ontstaan, zal het college hier onderzoek naar doen. Zij gaat dan na of de funderingspalen zijn aangetast. Ook is het mogelijk dat de kessen of het langshout is gebroken. In haar handboek geeft het expertisecentrum aan hoe een onderzoek naar de staat van funderingen kan worden uitgevoerd. De inspecteur verzamelt gegevens over de opbouw van de funderingen uit het archief, legt zettingsschade aan het casco vast in het opnamerapport, gaat na of de vloer waterpas staat, onderzoekt de bodemgesteldheid, doet grondwateronderzoek en ontgraaft tenslotte de fundering (inspectieput).

3.8 Overheidsaansprakelijkheid voor falend toezicht

In bovenstaande paragrafen betoogt de rekenkamer dat de wetgever aan het college van B en W een toezichthoudende en handhavende taak heeft toebedeeld. In deze paragraaf zet de rekenkamer uiteen wat mogelijke consequenties kunnen zijn wanneer het college deze taken niet of onvoldoende uitvoert.

Aansprakelijkheid van de toezichthouder voor falend toezicht is een actueel maar ook omstreden onderwerp.

Het is actueel omdat er in de afgelopen decennia talloze 'institutionele' toezichthouders bij zijn gekomen (denk bijvoorbeeld aan de NMa, de AFM, OPTA, de Consumentenautoriteit et cetera) en omdat die toezichthouders in toenemende mate aansprakelijk worden gesteld ingeval van deconfitures^{III} (denk bijvoorbeeld aan de aansprakelijkstelling van de toenmalige Verzekeringkamer wegens falend toezicht op Vie d'Or).⁹⁰

Omstreden omdat wel gevreesd wordt dat de mogelijkheid van aansprakelijkheid van de toezichthouder - die vaak ook is voorzien van de 'deepest pockets' - de aandacht kan afleiden van de aansprakelijkheid van de eerst verantwoordelijke voor het onheil, de onder toezicht gestelde die de schade daadwerkelijk heeft veroorzaakt of aan wie die schade primair moet worden toegerekend.

De (civielrechtelijke) jurisprudentie inzake toezichthouderaansprakelijkheid is dan ook nogal terughoudend, waarbij met name de beleids- en beoordelingsvrijheid van het bestuur en het zogenaamde relativiteitsvereiste van art. 6:163 BW vaak het struikelblok vormt⁹¹, zulks in

^{III} financiële ineenstorting.

weerwil van de in de jurisprudentie van de bestuursrechter ontwikkelde 'beginselplicht tot handhaving'.

Ook de wetgever laat zich hier niet onbetuigd: in de herziene woningwet, zoals deze op 1 april 2007 in werking is getreden, staan enkele zorgplichtbepalingen die de eigenaar van een bouwwerk primair aansprakelijk maken, niet alleen voor het (zelf) overtreden van de woningwet, maar ook voor het in stand laten van overtredingen, ook als de eigenaar die zelf niet heeft begaan; zie bijvoorbeeld de artikelen 1b lid 2, 7b lid 2 en 100e woningwet. Ook geldt voor de eigenaar sindsdien de plicht om er voor te zorgen dat als gevolg van de staat van zijn bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat of voortduurt (artikel 1a woningwet).

Albers en Heinen⁹² signaleren in dit verband dan ook een "hoofdzakelijk aansprakelijkheid ontwijkende ontwikkeling bij rechter en wetgever."

Dat alles neemt niet weg dat in beginsel een gemeente (als rechtspersoon) aansprakelijk kan worden gesteld indien het door het college van B en W uit te oefenen bouw- en woningtoezicht heeft gefaald.

Om te beginnen zal dat het geval zijn indien B en W een (handhavings)besluit nemen dat nadien door de rechter wordt vernietigd omdat daarmee in beginsel de civielrechtelijke onrechtmatigheid van het gemeentelijke handelen vaststaat; hetzelfde geldt in beginsel ook wanneer B en W (impliciet of expliciet) weigeren een (toereikend) handhavingsbesluit te nemen en een dergelijk weigeringsbesluit vervolgens door de rechter wordt vernietigd.

Maar ook ingeval het gaat om louter feitelijk handelen of nalaten kan een gemeente aansprakelijk zijn.⁹³

In het bijzonder zal aansprakelijkheid in het vizier komen wanneer de overheid bekend is met (ernstige) risico's en/of (ernstige) gevaren waarvan de verwezenlijking voorzienbaar is maar de overheid desalniettemin niet optreedt (het zogenaamde 'concreet' of 'specifiek' toezicht falen), zeker ingeval er sprake is van letselschade.

In de literatuur⁹⁴ wordt overigens bepleit dat de burgerlijke rechter eerder aansprakelijkheid zou moeten aannemen voor falend overheidstoezicht, zulks in aansluiting op de in het bestuursrecht door de rechter tot uitgangspunt genomen beginselplicht tot handhaving; in dat verband wordt in het bijzonder ook verwezen naar de strenge jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.⁹⁵

Voor de thans aan de orde zijnde funderingsproblematiek moet men in het bijzonder denken aan aansprakelijkstelling van de gemeente door een rechtsopvolger van de eigenaar onder wiens regime het probleem is ontstaan.

Samenvattend, aansprakelijkheid van de toezichthouder voor falend toezicht is een actueel onderwerp. Omdat een toezichthouder (de overheid) vaak de 'deepest pockets' heeft, kan het lonend zijn om deze aansprakelijk te stellen. Niettemin, is de civiele rechter inzake toezichthoudersaansprakelijkheid nogal terughoudend. Immers, de schade moet primair worden

toegerekend aan de onder toezicht gestelde. Voorgaande neemt niet weg dat een gemeente, door bijvoorbeeld een rechtsopvolger, aansprakelijk kan worden gesteld indien het door het college van B en W uit te oefenen bouw- en woningtoezicht heeft gefaald.

In 2006 zijn B en W hier al op geweest, zo heeft de rekenkamer vastgesteld. Advocatenkantoor Stibbe^{IV} schrijft in een brief aan het college namelijk dat "als er concrete aanwijzingen zijn dat toezicht en/of handhaving geboden zijn, zonder meer [moet] worden opgetreden." Doet de gemeente dit niet, dan kan zij mogelijk met succes aansprakelijk worden gesteld.⁹⁶

3.9 Normen

In de bovenstaande paragrafen wordt de ontwikkeling van de woningwet toegelicht. De materiële reikwijdte is uitgebreid. Waar de overheid in 1901 alleen in het belang van de hygiëne, gezondheid en veiligheid kwaliteitseisen stelde, let zij nu ook op bruikbaarheid, energiezuinigheid en ruimtelijke kwaliteit. Ook de eisen die het rijk stelt aan de gemeenten zijn toegenomen. Zo wordt het bouwbesluit in 1991 van kracht. Na Enschede en Volendam heeft de minister van VROM de woningwet nogmaals aangescherpt. Omdat zij ontevreden is over de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren, heeft de minister een handhavings- en verantwoordingsplicht vastgelegd in de woningwet 2007. Bovendien herinnert de minister de gemeenteraad, in haar toelichting op de gewijzigde wet, aan zijn controlerende rol.

Aangezien de wet meerdere malen is gewijzigd, kan de rekenkamer geen normen stellen die voor de gehele onderzoeksperiode (1987-2008) gelden. Zeker na 1998 (Raad van State oordeelt dat in beginsel moet worden gehandhaafd) mogen hogere eisen worden gesteld aan het handelen van het gemeentebestuur.

De rekenkamer heeft een vijftal normen geformuleerd. Deze normen sluiten aan op de, in paragraaf 1.3, geïdentificeerde beleidsinstrumenten: informatieoverdracht, financiële middelen en wettelijke voorschriften.

Informatieoverdracht:

1. Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit mogelijk worden geschonden, doet het college van B en W hier onderzoek naar.
2. Het opnamerapport, waarin de geconstateerde gebreken en de te treffen voorzieningen staan verwoord, wordt middels een brief voorgelegd aan de eigenaar.

Financiële middelen:

3. Het college van B en W kan een subsidie verstrekken aan eigenaren die voorzieningen moeten treffen.

^{IV} Omdat bouw- en woningtoezicht met capaciteitsproblemen kampt en nauwelijks aan toezicht toekomt, heeft het college het advocatenkantoor gevraagd naar de mogelijke gevolgen hiervan.

Wettelijke voorschriften:

4. Eigenaren die voorzieningen moeten treffen maar dit niet doen, worden (binnen twee jaar na het opstellen van het opnamerapport) door het college van B en W aangeschreven. De aanschrijving moet worden geregistreerd in het kadaster.
5. Voor 1998 gold dat het college van B en W een bestuurlijke sanctie (bestuursdwang of dwangsom) *mocht* opleggen, indien een onwillige eigenaar geen voorzieningen trof. Vanaf 1998 geldt dat het college van B en W (binnen twee jaar na het opstellen van het opnamerapport) een bestuurlijke sanctie *moet* opleggen, indien een eigenaar van een woning waar gebreken zijn geconstateerd geen voorzieningen treft.

In de navolgende hoofdstukken zal de rekenkamer nagaan of aan deze vijf normen is voldaan.



Foto 2 Deze foto is genomen in de Sumatrastraat.

4 INFORMATIEOVERDRACHT

4.1 Inleiding

De woningwet richt zich op de eigenaar van een woning. Deze moet zijn of haar eigendom onderhouden. Niettemin wordt ook het college van B en W in de woningwet genoemd. In hoofdstuk 3 staat de rekenkamer hier uitgebreid bij stil. Het college moet, in het kader van haar toezichthoudende taak, onderzoek doen naar de kwaliteit van de woningvoorraad in haar gemeente. De resultaten van dit onderzoek moeten worden vastgelegd in een opnamerapport. In dit opnamerapport omschrijft het college:

1. de minimale kwaliteitseisen waaraan een woning moet voldoen;
2. de geconstateerde technische gebreken;
3. strijdigheden met het bouwbesluit (bestaande bouw) én
4. de voorzieningen die een eigenaar moet treffen.

Dit opnamerapport moet aan de eigenaar -die verantwoordelijk is voor het onderhoud van de woning- worden voorgelegd.⁹⁷ Het college spoort eigenaren op deze wijze aan tot het treffen van voorzieningen.

In dit hoofdstuk wil de rekenkamer antwoord geven op twee vragen. Ten eerste, heeft het college van B en W onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de woningvoorraad. En ten tweede, heeft het college de resultaten van dit onderzoek voorgelegd aan de eigenaren.

De rekenkamer onderkent, bij het beantwoorden van deze twee vragen, dat het funderingsprobleem vanaf maart 2001 stadsbreed wordt aangepakt.⁹⁸ In de paragraaf 4.2 beschrijft de rekenkamer het gemeentelijk handelen tot maart 2001. In paragraaf 4.3 besteedt zij aandacht aan deze stadsbrede aanpak.

4.2 Gemeentelijk handelen tussen juni 1987 en maart 2001

4.2.1 Onderzoek naar de kwaliteit van de woningvoorraad

Rioleringsplan

Juni 1987 biedt het college van de gemeente Dordrecht het rioleringsplan 1987-1992 aan aan de gemeenteraad.⁹⁹ Zij schrijft dat reeds gedurende langere tijd duidelijk is dat in de gemeente Dordrecht kostbare rioleringswerken moeten worden uitgevoerd. In gebieden waar nog geen riolering aanwezig is en afvalwater ongezuiverd op het oppervlaktewater wordt geloosd, moet riolering worden aangelegd.¹⁰⁰ In gebieden waar wel riolering aanwezig is, moet deze deels worden vervangen. Dit omdat grondwater, als gevolg van lekkende riolen, wordt afgevoerd naar de afvalwaterzuiveringsinstallaties. In de aanbiedingsbrief bij het rioleringsplan onderkent het college dat de grondwaterstand na vervanging van deze lekkende riolen vaak stijgt en soms problemen geeft, bijvoorbeeld een vochtig en ongezond woonklimaat, schade aan gewassen en

bomen (zie ook navolgend krantenartikel uit het Algemeen Dagblad). Het college wil de grondwaterstand met behulp van een drainagesysteem beheren.

Drie juni 1987 wordt het 'rioleringsplan Dordrecht 1987-1992' in de commissie voor milieu behandeld. De raadsleden hebben aandacht voor het hierboven beschreven probleem, maar stemmen in met het voorstel. Onder meer omdat "nu nog geen voorspellingen over de effecten op de grondwaterstand mogelijk zijn" én het milieuprobleem aangepakt moet worden.

Zestien juni 1987 wordt het rioleringsplan in de raad behandeld. Naar aanleiding van deze behandeling heeft het sectorhoofd civiele werken de nota 'grondwaterproblematiek in samenhang met de riolering' geschreven.¹⁰¹

Het sectorhoofd beschrijft in zijn nota niet alleen de oorzaken en gevolgen van een te hoge grondwaterstand, maar ook van een te lage grondwaterstand. Wanneer de riolering op een groot aantal plekken lekken vertoont, zal de grondwaterstand worden beïnvloed door de afstroming van het grondwater naar het riool. "Dit betekent derhalve dat er een verlaging van de grondwaterstand zal optreden hetgeen tot inklinking van de bodem en tot rotting van de houten palen aanleiding kan geven." Omdat over de toestand van deze houten paalfunderingen weinig bekend is, adviseert het sectorhoofd hier onderzoek naar te doen.

In de nota wordt ook aandacht gevraagd voor het onderwerp overheidsaansprakelijkheid.¹⁰² Omdat de gemeente op basis van de huidige wetgeving geen formele taak te vervullen heeft met betrekking het grondwaterbeheer, kan zij alleen, wanneer er sprake is van schuld of grove nalatigheid, aansprakelijk worden gesteld voor de gevolgen van een te hoge of te lage grondwaterstand.¹⁰³ Aldus het sectorhoofd civiele werken.

De nota grondwaterproblematiek wordt op 16 december in de commissie voor bedrijven¹⁰⁴ behandeld. De raadsleden staan stil bij de aansprakelijkheidsvraag. Zo kan de heer H. Mostert (SGP) de juridische problemen niet wege en wil de heer R.H. Kooijman (VVD) weten of er jurisprudentie met betrekking tot aansprakelijkheid van gemeenten beschikbaar is.

Auteur: Sander Sonnemans

SCHIEDAM - De Feministenbuurt in Schiedam-Noord wordt geteisterd door grondwater in de kruipkelders. Waar die zo'n twee decennia lang kurkdroog waren, staan ze blank sinds een nieuw rioolstelsel in de wijk is aangelegd. De bewoners, verenigd in de Vereniging Van Eigenaren Delfland, zijn bezig met het opstellen van een plan de campagne om de gemeente zo ver te krijgen dat de problemen wordt opgelost. De Vereniging Van Eigenaren was al enige jaren in ruste. "Maar nu zijn we ruw in onze slaap gestoord," zegt voorzitter Paul Kluwen. Tijd voor actie dus, stelt de 60-jarige Schiedammer. Het bestuur is nieuw leven ingeblazen en regelmatig worden de koppen bij elkaar gestoken om straks de leden een plan van aanpak voor te leggen. "De kelders hebben 22 jaar drooggestaan, nu zitten we met natte voeten. Dat er ergens iets niet klopt, is wel duidelijk." Sinds de aanleg van de nieuwe riolering staat de Feministenwijk op z'n kop. Inmiddels zijn de leden al een keer in een vergadering bijeengeroepen en is een voorzichtige inventarisatie gemaakt van de schade die door verschillende getroffenen is opgelopen. Plotselinge valkuilen in nieuw aangelegde terrassen zijn in de wijk geen bijzonderheid meer. In één geval zakte een bewoonster spontaan met twee benen weg in de grond toen ze haar fiets in de schuur wilde zetten. "Ik krijg geen aandacht van de gemeente," zegt Kluwen. "Op mailtjes en brieven komt geen antwoord. Laat de gemeente nou eens zeggen waar het aan ligt en wie er verantwoordelijk voor is." Kluwen staat niet alleen met zijn klaagzang. Meerdere bewoners klagen over de houding die op het stadskantoor wordt aangenomen. "Wethouder Haan reageert niet," zegt één van hen. Een ander heeft inmiddels een advocaat in de arm genomen. "Om de gemeente te sommeren tenminste antwoord te geven op brieven die zijn gestuurd." "Pogingen de gemeente over de kwestie aan te spreken, leveren alleen een ijzig stilzwijgen op," reageert Raymond Lefel, bewoner van het Annie Salomonshof, ontstemd. "Men verschuilt zich achter onderzoeken. De gemeente durft, vermoedelijk om financiële redenen, niet de verantwoordelijkheid voor de problemen te nemen." Lefel is woedend. Hij stelde de gemeente aansprakelijk voor de schade die hij door extreme verzakkingen in zijn voor- en achtertuin opliep. De verzekeraar van de gemeente – Centraal Beheer Achmea – stelde echter dat "de omstandigheden de gemeente Schiedam niet kunnen worden verweten. Wij zien dan ook geen aanleiding, namens de gemeente, aansprakelijkheid voor de ontstane problemen te erkennen." "Dan ben je dus uitgepraat," foetert Lefel. Inmiddels is het duidelijk dat de verzakkingen in de wijk worden veroorzaakt door het grondwater. Afhankelijk van regenbuien komt dat in beweging, waardoor de grond rond en onder de woningen verschuift. Met de nodige gevaren vandien. Hetzelfde euvel speelt in de Smetanalaan, eveneens in Schiedam-Noord. Ook daar staken – in de zomer van vorig jaar – dergelijke problemen de kop op nadat nieuwe riolering in de wijk was aangelegd.

Regelbaar drainage systeem

Om grondwateroverlast te voorkomen, wil de gemeente drainage aanleggen.¹⁰⁵ Met een regelbaar drainagesysteem kan, volgens ingenieursbureau Wareco, in een bepaald gebied de grondwaterstand binnen zekere marges worden beheerd. Echter de grondwaterstand mag niet te laag worden ingeregeld. Immers dan komen houten funderingspalen droog te staan. Bij langdurige droogstand kunnen schimmels het hout aantasten, wat op haar beurt weer tot schade aan de bebouwing kan leiden.^V Schimmelaantasting treedt daarentegen niet op wanneer het hout onder water staat.¹⁰⁶ Bepalend voor het niveau waarop de drainage wordt ingeregeld is de hoogte van het funderingshout én de laagst natuurlijk voorkomende grondwaterstand. Indien de grondwaterstand verder verlaagd zou worden kunnen zettingen van het maaiveld optreden.^{VI} De bebouwing op staal kan hierdoor schade oplopen. Tevens zal door de zetting de negatieve kleeft op palen kunnen toenemen, aldus Wareco. De grondwaterstand kan met het drainagesysteem van Wareco (al dan niet proefondervindelijk) worden verhoogd of verlaagd. Hierdoor kan per straatdeel de meest effectieve, en voor de bebouwing veilige, grondwaterstand worden ingeregeld. Doch voordat de gemeente een drainagesysteem laat aanleggen, moet eerst grondwateronderzoek worden uitgevoerd. Nagegaan moet worden of bij de vervanging van lekkende riolen daadwerkelijk overlast is te verwachten.

Opdrachtverstrekking grondwateronderzoeken

In 1988 wordt, voorafgaand aan de rioleringswerken, door de dienst openbare werken aan ingenieursbureau Wareco opdracht verstrekt voor het uitvoeren van grondwateronderzoek in Dordrecht.

Een grondwateronderzoek kan hier worden gedefinieerd als een onderzoek waarbij wordt vastgesteld wat de laagst en hoogst natuurlijk voorkomende grondwaterstanden zijn én op welke hoogte het bovenste funderingshout zich bevindt. Het ingenieursbureau zal onder andere de archieven van de afdeling bouw- en woningtoezicht moeten raadplegen.

In 37 deelgebieden zal onderzoek worden gedaan. Wareco zal per deelgebied rapporteren. Het doel van dit onderzoek is:

- het vaststellen of rioolvernieuwing verandering van het grondwaterpeil tot gevolg heeft;
- het vaststellen of in de huidige situatie dan wel als gevolg van rioolvernieuwing de aanleg van een drainagesysteem noodzakelijk is én
- indien noodzakelijk, een drainagesysteem te ontwerpen voor die delen van het gebied waar rioolwerkzaamheden worden uitgevoerd.

Samengevat, vanaf 1988 doet Wareco in opdracht van de gemeente onderzoek naar de effecten van rioolvernieuwing op de grondwaterstand. Op basis van dit grondwateronderzoek kan besloten worden tot de aanleg van een drainagesysteem. Met het drainagesysteem kan een

^V Naar mate er meer grondwateronderzoeken door Wareco worden gepubliceerd worden de toetsingsnormen met betrekking tot de gewenste grondwaterstand nadrukkelijker gehanteerd.

^{VI} In een ambtelijke reactie wordt gesteld dat ook zonder grondwaterstandverlaging maaiveldvaling op treedt.

voor de bebouwing veilige grondwaterstand worden ingeregeld. De gewenste grondwaterstand en daarmee het drainageniveau wordt mede gebaseerd op archiefgegevens.

Verschillende funderingstypen

In de periode 1988 tot en met 1991 publiceert Wareco 37 grondwateronderzoeken (zie bijlage 5). Uit de rapporten kan worden opgemaakt dat vaak meerdere funderingstypen naast elkaar in een deelgebied voorkomen. Woningen kunnen bijvoorbeeld op staal of houten palen zijn gefundeerd. Door verschillende oorzaken kan schade ontstaan aan de funderingen. Hieronder treft de lezer hiervan een samenvatting aan.



Foto 3 Deze foto is genomen in de Hendrikstraat.

Woningen op staal

Wareco geeft aan dat verlaging van de grondwaterstand consolidatie van veenlagen en slappe kleilagen veroorzaakt. Het gevolg is een daling van het maaiveld. Panden die op staal zijn gefundeerd verzakken eveneens. Door ongelijkmatige zettingen kan funderingsschade optreden aan op staal gefundeerde constructies. De scheurvorming bij panden die op staal zijn gefundeerd kan verklaarbaar zijn uit zetting van de aangetroffen veenlaag of inklinking van klei. De zetting kan veroorzaakt zijn door de belasting van de bodem met het gewicht van de panden, ophogen van het maaiveld én verlaging van de grondwaterstand door riool lekkage.

Woningen op houten palen

Wareco geeft ook aan dat een lage grondwaterstand schade veroorzaakt bij houten paalfunderingen, wanneer de grondwaterstand beneden het bovenste funderingshout daalt of wanneer een deel van het funderingshout zich boven de grondwaterstand bevindt. Het funderingshout kan in dat geval door aërobe organismen worden aangetast (houtrot). Uit praktisch onderzoek blijkt dat aërobe aantasting (houtrot) in 8 tot 12 jaar¹⁰⁷ tot volledige aantasting van de houten funderingen kan leiden.¹⁰⁸ Dit leidt uiteindelijk tot verval van de draagconstructie. Van funderingen op houten palen is Wareco niet altijd zeker of zij hun draagvermogen ontlenen aan stuit van de paalvoet of aan positieve kleeft.

Ook geeft Wareco blijk van kennis over anaërobe (bacteriële) aantasting (onder de grondwaterspiegel). "Deze verloopt daarentegen veel langzamer, terwijl alleen het spinhout van de palen wordt aangetast".^{VII}

Daarnaast bestaan ook funderingstypen met houten palen met betonoplagers.

Woningen op overige funderingstypen

Wareco noemt betonnen palen als funderingsmogelijkheid. Daarnaast trof Wareco een fundering aan van 'teertonnen gevuld met slieten'. Dit is volgens Wareco vergelijkbaar met een fundering op staal. Ook trof Wareco op één locatie een fundering op houten tonnen aan. Het bovenste hout hiervan is geheel vergaan. Het gewicht van de bebouwing wordt via de vulling (zand) van de tonnen en de ophooglaag op de ondergrond overgedragen.

Betrouwbaarheid archiefgegevens

Wareco geeft in haar grondwateronderzoeken geregeld aan "dat de oude archiefgegevens niet altijd een betrouwbaar beeld geven van de werkelijke situatie van de funderingen" of dat funderingsgegevens ontbreken. In het grondwateronderzoek in Merwestein Noord bijvoorbeeld blijkt uit de archiefgegevens dat bouw- en woningtoezicht in de jaren twintig een maximale hoogte van de bovenzijde van het funderingshout van NAP -1,60 meter voorschreef. Uit de bouwtekeningen en uit verslagen van het heien van proefpalen blijkt soms dat mogelijk, een van dit voorschrift afwijkende hoogte, is aangehouden. De archiefgegevens over hoogte van de bovenkant van houten palen zijn hierdoor niet betrouwbaar en geven slechts een indicatie van de werkelijke hoogte.

In haar brochure 'aantasting houten paalfunderingen van woningen', staat het ministerie van VROM hier ook bij stil (juli 2000). "Met enige regelmaat worden overigens bij funderingsonderzoek ook woningblokken aangetroffen waarvan moet worden geconcludeerd dat bij de aanleg een bouwfout is gemaakt." Het niveau van het funderingshout is dan onverklaarbaar hoog en mist elk verband met de historische grondwaterstand.

Resultaten grondwateronderzoek

Wareco kan dus niet altijd op basis van het archiefonderzoek met zekerheid vaststellen op welke hoogte de houten funderingspalen zich bevinden. In haar rapporten beveelt Wareco dan

^{VII} Het duurt zeventig tot negentig jaar voordat het dragend vermogen is aangetast, aldus Professor Frits van Tol, hoogleraar Funderingstechniek TU-Delft.

ook aanvullend onderzoek aan. Door funderingen te ontgraven kan zekerheid worden verkregen over het type fundering en de hoogte van het bovenste funderingshout. Dit zodat het drainagesysteem goed kan worden ingeregeld. Hieronder worden drie voorbeelden opgesomd.

✓ *5 april 1990 Merwestein West*

Indien noodzakelijk kunnen de drainageniveaus na oplevering worden verlaagd tot het aanlegniveau van de drains, waarmee de oude situatie, mits aangetoond dat de funderingen geen gevaar lopen, voor een deel van het te draineren gebied kan worden benaderd. Of deze niveaus daadwerkelijk haalbaar zijn, wordt voor een belangrijk deel bepaald door het type en de toestand van de funderingen. Gezien het grote aantal onbekende funderingen in het gebied wordt een aanvullend funderingsonderzoek geadviseerd.

✓ *19 september 1990 Sint Jorisweg*

In juni 1989 is in de Sint Jorisweg de riolering vernieuwd. Op advies van Wareco is ook een regelbaar drainage aangelegd. Wareco heeft tegelijk met de riolaanleg funderingspalen ontgraven. Uit het funderingsonderzoek bleek dat de houten funderingspalen zich boven het niveau van NAP -1,50 meter bevonden. Zij waren zwaar aangetast en soms volledig uiteengevallen.

✓ *27 september 1990 Nassauweg Oost*

Alvorens tot een optimale instelling van de drainageniveaus in de straten te komen is na aanleg van het drainagesysteem een aanvullend onderzoek aan te bevelen. Een dergelijk onderzoek bestaat uit aanvullende grondwaterstandmetingen en een funderingsonderzoek.

Wareco vermoedt daarnaast dat een deel van de houten funderingspalen in het onderzoeksgebied droog staan dan wel zijn aangetast. In 16 van haar rapportages spreekt Wareco dit vermoeden uit (zie afbeelding 6).

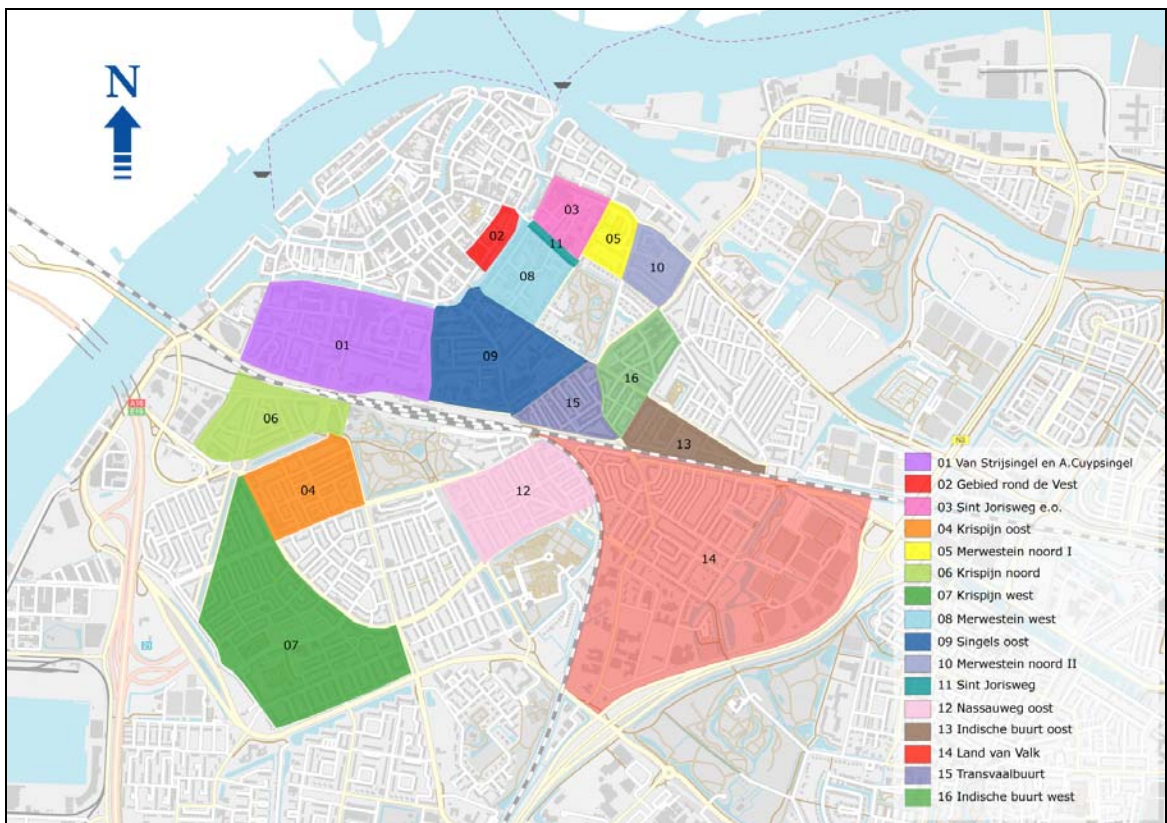
Zo schrijft Wareco in een grondwateronderzoeksrapport van januari 1989 (gebied rond de Vest) dat in de Museumstraat mogelijk droogstand van houten paalfunderingen optreedt.

Augustus 1989 concludeert het ingenieursbureau op basis van de archiefgegevens dat de paalfunderingen van drie woningblokken in deelgebied Krispijn Oost droog staan en dus gevoelig zijn voor snelle aërobe aantasting (houtrot). Wareco wil middels funderingsontgravingen volledige zekerheid verkrijgen. Daarnaast beveelt het ingenieursbureau aan om in de straten waar de grondwaterstand laag is (Bosboom-Toussaintstraat en de Jacob Catsstraat) de lekkende riolering te repareren of te vervangen.

Wareco vermoedt ook dat de paalfunderingen in deelgebied Nassauweg Oost zijn aangetast (27 september 1990). Zij schrijft dat uit grondwaterstandmetingen en archiefgegevens blijkt dat vermoedelijk op een groot aantal plaatsen als gevolg van riool lekkages droogstand van de houten paalfunderingen optreedt. Dit kan, volgens Wareco, aantasting van funderingshout veroorzaken. Uitgaande van de juistheid van de archiefgegevens, zou ook na rioolvervanging in

de Emmastraat en de Hendrikstraat droogstand van houten paalfunderingen blijven voorkomen. Aanbevolen wordt om de juistheid van deze archiefgegevens middels ontgraving te verifiëren.

November 1991 schrijft Wareco dat ten gevolge van de lage grondwaterstanden ten noorden van de Reeweg Oost (deelgebied Indische buurt West) op grote schaal droogstand van houten paalfunderingen optreedt. Geadviseerd wordt om in dit deel van het onderzoeksgebied een inventariserend funderingsonderzoek uit te voeren. Dit aanvullend onderzoek dient in eerste instantie gericht te zijn op de mate en ernst van de door droogstand veroorzaakte aantasting van het funderingshout.



Afbeelding 6 Deelgebieden waarvan Wareco vermoedt dat de houten funderingspalen droog staan danwel zijn aangetast

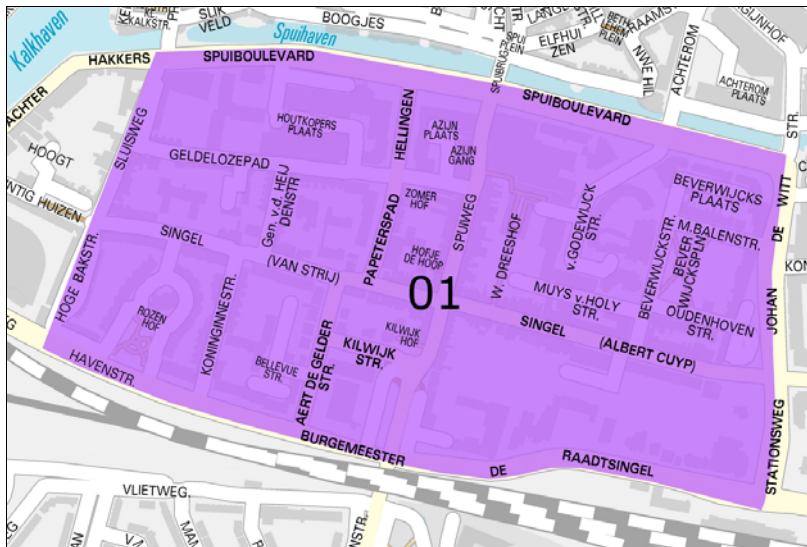
September 2001 heeft het SBC onderzoek gedaan naar het besluitvormingsproces rond de Wareco-rapporten. Het SBC heeft de grondwateronderzoeken bestudeerd en komt, evenals de rekenkamer, tot de conclusie dat Wareco "in de helft van de rapporten [de aandacht vestigt] op de mogelijkheid dat door (te) lage grondwaterstanden houten paalfunderingen droog kunnen komen te staan."

Funderingsonderzoek

Wareco beveelt in 16 van haar rapporten nader funderingsonderzoek aan. De funderingen moeten worden ontgraven en door een ingenieursbureau worden geïnspecteerd. Mei 1992 mag Wareco in drie deelgebieden funderingspalen ontgraven.

Deelgebied Van Strijpsingel-Albert Cuypsingel

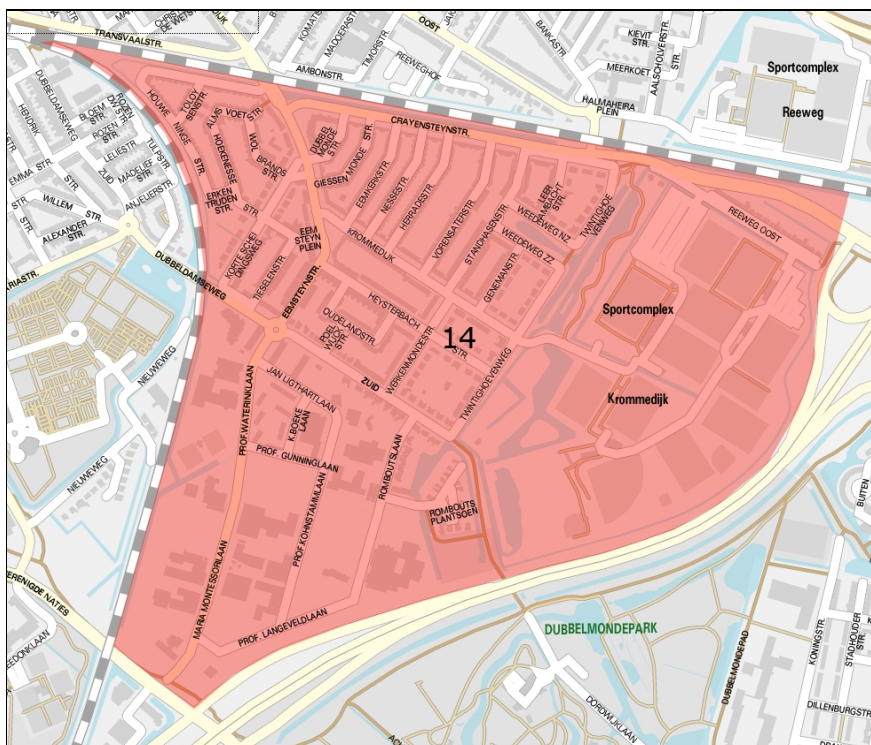
In het deelgebied Van Strijpsingel-Albert Cuypsingel zijn palen op de Albert Cuypsingel, het Papeterspad en de Van Strijpsingel ontgraven (zie afbeelding 7).



Afbeelding 7 Deelgebied Van Strijpsingel-Albert Cuypsingel

Deelgebied Land van Valk

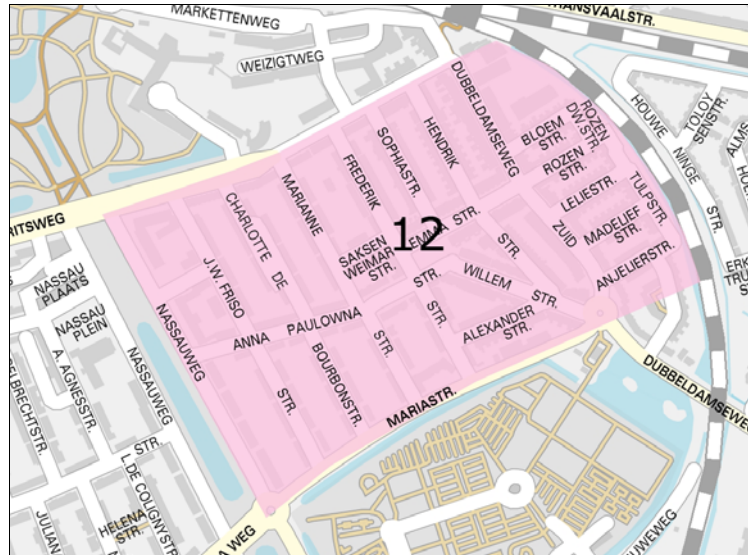
In het deelgebied Land van Valk zijn palen in de Almsvoetstraat, Crayensteynstraat, Dubbeldamseweg Zuid, Eemsteijnplein, Erkentrudenstraat, Heijsterbachstraat, Hoekenessestraat, Houweningestraat, Korte Scheidingsweg, Krommedijk, Oudelandstraat, Werkenmondestraat en Wolbrandsstraat ontgraven (zie afbeelding 8).



Afbeelding 8 Deelgebied Land van Valk

Deelgebied Nassauweg Oost

In het deelgebied Nassauweg Oost zijn palen in de Alexanderstraat, Anna Paulownastraat, Dubbeldamseweg Zuid, Emmastraat, Frederikstraat, Hendrikstraat, Mariastraat, Mauritsweg, Saksen Weimarstraat, Sophiastraat en de Willemstraat ontgraven (zie afbeelding 9).



Afbeelding 9 Deelgebied Nassauweg Oost

Wareco wil de ontgraven paalfunderingen op kwaliteit en diepte controleren. Na dit funderingsonderzoek kan worden bepaald of de aanleg van drainage in deze deelgebieden mogelijk is. Wareco heeft het aanvullend onderzoek in mei en juni 1992 uitgevoerd.

De rekenkamer heeft een brief van Wareco aan eigenaren van een pand waar funderingsontgraving moeten plaatsvinden teruggevonden (27 april 1992). Wareco schrijft dat de ontgraving wordt uitgevoerd in het kader van het instellen van de drainage in dat gebied. Daarnaast geeft Wareco een uitleg. Er wordt een kuil van ongeveer 1,5 meter langs de gevel gegraven tot aan het hout van de fundering. Om het graven en de inspectie mogelijk te maken wordt het grondwater tijdelijk weggepompt. De houten paalfundering wordt op kwaliteit en diepte gecontroleerd door een deskundige van Wareco. Het ingenieursbureau eindigt de brief met de mededeling dat een funderingsontgraving absoluut niet schadelijk is voor de woning. De rekenkamer heeft geen terugkoppeling aan de eigenaren teruggevonden.

Resultaten funderingsonderzoek

Juli 1992 publiceert Wareco haar bevindingen¹⁰⁹ aan de gemeente Dordrecht. Het ingenieursbureau heeft in het deelgebied Van Strijpsingel-Albert Cuypsingel de funderingen op 8 locaties^{VIII} ontgraven. In 6 locaties trof Wareco een houten paalfundering aan. De funderingen van 3 van deze 6 locaties waren matig tot slecht. De rekenkamer heeft de uitkomsten van de funderingsontgravingen in tabel 1 samengevat.

^{VIII} Een locatie kan uit meerdere woningen/ panden bestaan.

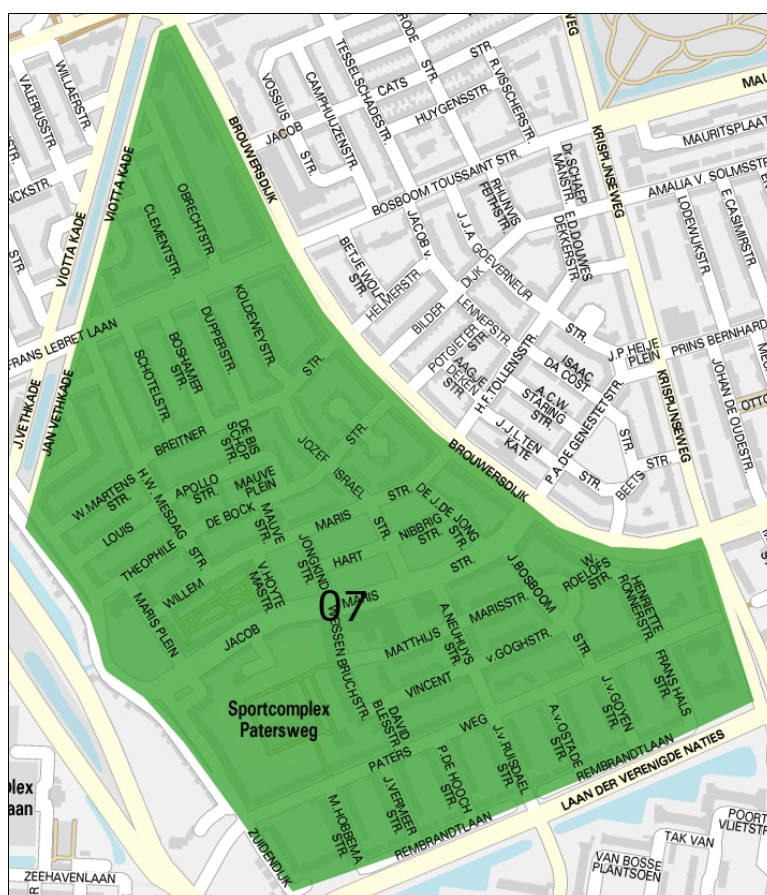
Kwaliteit paalfundering	Van Strijpsingel- Albert Cuypsingel	Land van Valk	Nassauweg Oost
totaal aantal ontgraven funderingen	8	26	17
overig ^{IX}	2	4	4
aantal houten paalfunderingen	6	22	13
goed	3	18	8
matig	1	1	4
slecht	2	3	1

Tabel 1 Resultaten funderingsonderzoek deelgebieden Van Strijpsingel-Albert Cuypsingel, Nassauweg Oost en Land van Valk

December 1993 voert Wareco in opdracht van de gemeente funderingsonderzoek in de deelgebieden Krispijn West en het gebied rond de Vest uit.

Deelgebied Krispijn West

In het deelgebied Krispijn West zijn palen in de Breitnerstraat, Lebrethlaan, Marisstraat, Mauveplein, Mesdagstraat, Patersweg, Schotelstraat en Vincent van Goghstraat ontgraven (zie afbeelding 10).

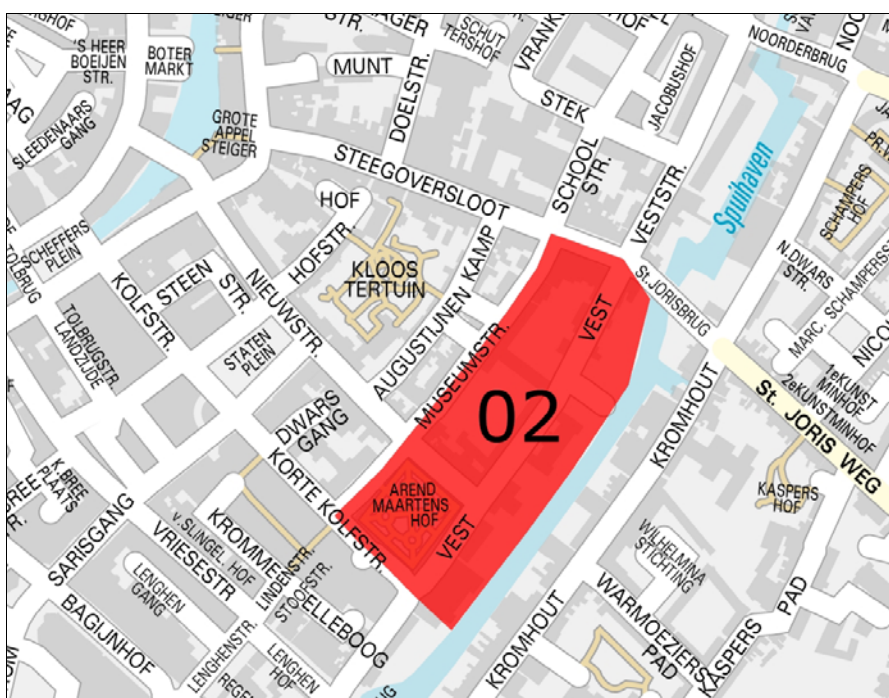


Afbeelding 10 Deelgebied Krispijn West

^{IX} Betreft fundering op staal, bovenste funderingshout niet vast te stellen; gemetselde fundering op staal of vermoedelijk fundering op staal; hout op aanlegniveau fundering toegepast (geen paal aangetroffen).

Deelgebied rond de Vest

In het gebied rond de Vest zijn palen in de Bagijnhof, Hofstraat, Museumstraat, Nieuwstraat, Steegoversloot en Stek ontgraven (zie afbeelding 11).



Afbeelding 11 Deelgebied rond de Vest

Februari 1994 publiceert Wareco haar bevindingen.¹¹⁰ Het ingenieursbureau heeft in deelgebied Krispijn West de funderingen op 12 locaties^x ontgraven. In 5 locaties trof Wareco een houten paalfundering aan. De rekenkamer heeft de uitkomsten van de funderingsontgravingen hieronder samengevat.

kwaliteit paalfundering	gebied rond de Vest	Krispijn West
totaal aantal ontgraven funderingen	27	12
overig ^x	21	7
aantal funderingen met houten palen	6	5
goed	2	4
matig	-	1
slecht	-	-
oordeel onthouding	4	

Tabel 2 Resultaten funderingsonderzoek deelgebieden Krispijn West en gebied rond de Vest

Beide funderingsonderzoeken bevestigen het vermoeden van Wareco dat houten paalfunderingen in het onderzoeksgebied droog staan of zijn aangetast. Voorgaande roept de vraag op of ook in de resterende 11 deelgebieden, tussen juni 1987 en maart 2001, funderingen

^x Een locatie kan uit meerdere woningen/ panden bestaan.

^x Betreft fundering op staal, bovenste funderingshout niet vast te stellen; gemetselde fundering op staal of vermoedelijk fundering op staal; hout op aanlegniveau fundering toegepast (geen paal aangetroffen).

zijn ontgraven. Dit blijkt niet het geval te zijn.¹¹¹ Alleen in deelgebieden waar rioleringswerken stonden gepland, zijn paalfunderingen ontgraven. Dit om de hoogte van het funderingshout te bepalen, niet om de mate van aantasting vast te kunnen stellen.¹¹²

Overleg op beleidsniveau

Nadat juli 1992 duidelijk wordt dat houten paalfunderingen zijn aangetast, voert Wareco overleg met de ambtenaren van stadsontwikkeling en de Dienst Openbare Voorzieningen. In een brief van december 1992 schrijft het ingenieursbureau dat zij, gezien de schaal van de problematiek in Dordrecht, ook een overleg op beleidsniveau wenselijk acht.¹¹³ Graag wil zij haar kennis over grondwaterbeheer inbrengen. Uit een besprekingsverslag van december 1993 blijkt dat de directeuren stadsontwikkeling en openbare voorzieningen en de wethouders zijn geïnformeerd.¹¹⁴

Ook het SBC heeft onderzocht of de wethouders op de hoogte waren van de inhoud van de Wareco rapporten. In haar rapport 'onderzoek besluitvormingsproces funderingen' concludeert zij dat deze rapporten "niet standaard bekend [waren] bij de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder." Dit omdat de Wareco rapporten niet aan de wethouder, maar aan de betrokken ambtenaren waren geadresseerd.

Oordeel rekenkamer

Het college moet toezicht houden op de kwaliteit van de woningvoorraad. Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit worden geschonden, moeten het college van B en W hier onderzoek naar doen.

In 1988, 1989, 1990 en 1991 voert een, door de gemeente ingehuurd ingenieursbureau, grondwateronderzoek uit. In 16 van de 37 rapporten, schrijft het ingenieursbureau dat houten paalfunderingen vermoedelijk zijn aangetast. In 5 van de 16 deelgebieden mag zij deze paalfundering ontgraven. In de resterende deelgebieden is daarentegen geen funderingsonderzoek uitgevoerd.

De rekenkamer concludeert zodoende dat het college tussen juni 1987 en maart 2001 geen toezicht heeft gehouden op de kwaliteit van de woningvoorraad.

norm	oordeel
1	Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit worden geschonden, doet het college hier onderzoek naar. niet voldaan

De rekenkamer plaatst één kanttekening bij dit oordeel. Zij heeft een brief van de afdeling bouw- en woningtoezicht ontvangen.¹¹⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat deze afdeling in 1995, in twee straten (Toulonselaan en het Oranjepark, deelgebied Singels Oost), onderzoek heeft gedaan naar de 'toestand van de funderingen'.

In een bestuurlijke reactie meldt het college "In het bijzonder brengen wij nog het volgende onder uw aandacht.

Uit uw rapport blijkt dat het 'rioleringsplan Dordrecht 1987 – 1992' in 1987 in de raad is behandeld. In 1988 wordt aan Wareco opdracht verstrekt voor het uitvoeren van grondwateronderzoek in Dordrecht. In de periode 1988 tot en met 1991 publiceert Wareco 37 grondwateronderzoeken.

Vervolgens is naar aanleiding van die onderzoeken al in mei 1992 aan Wareco opdracht gegeven voor het ontgraven van funderingen. In juli 1992 worden de bevindingen van Wareco gepubliceerd. Daaruit blijkt dat van de in totaal 51 ontgravingen er in 6 gevallen sprake is van slechte funderingen [...].

Daarna worden in december 1993 nog eens funderingsonderzoeken uitgevoerd in 2 deelgebieden.

Uit de publicatie van het rapport van februari 1994 blijkt dat bij 39 ontgravingen er in geen enkel geval sprake is van slechte funderingen.

Uit deze gegevens mag blijken dat:

- a. het college adequaat heeft gereageerd op de eerste signalen dat er sprake zou kunnen zijn van grootschalige funderingsschade door in eerste instantie direct na het vaststellen van het rioleringsplan aan Wareco opdracht te geven voor het uitvoeren van een groot aantal grondwateronderzoeken en
- b. door naar aanleiding van de uitkomsten daarvan direct aanvullend opdracht te geven tot het uitvoeren van een aantal funderingsonderzoeken.

De cijfers die uit die funderingsonderzoeken te voorschijn kwamen gaven naar onze mening op dat moment niet het beeld dat er sprake was van een omvangrijk probleem rond funderingsschade. Immers, op een totaal van 90 ontgravingen was slechts in 6 gevallen sprake van slechte funderingen, verspreid over een aantal deelgebieden.

Uw conclusie [.....] waarin u stelt dat het college tussen juni 1987 en maart 2001 geen toezicht heeft gehouden op de kwaliteit van de woningvoorraad, waarna u tot het oordeel komt dat de gemeente niet heeft voldaan aan de eerste norm, vinden wij in het licht van vorenstaande cijfers dan ook feitelijk onjuist."

De rekenkamer stelt vast dat het college funderingen die als matig worden beoordeeld niet in haar overwegingen betreft. Er wordt een relatie gelegd tussen alle ontgraven funderingen en de slechte houten funderingen. Wareco waarschuwt voor de 13 van de 52 matige en slechte houten funderingen. Naar het oordeel van de rekenkamer is deze relativering misplaatst. Uit de rapporten blijkt dat matige funderingen met droogstand binnen 5 tot 8 jaar hersteld van matig slecht worden. Zie ook paragraaf 6.4.

4.2.2 Eigenaren informeren

Uitleg norm

In 16 van de 37 gepubliceerde rapporten schrijft Wareco dat houten funderingspalen mogelijk zijn aangetast. Het ingenieursbureau adviseert hier nader onderzoek naar te doen. In 5 deelgebieden laat het college funderingen daadwerkelijk ontgraven.

naam onderzoek	publicatiedatum	deelgebied
Funderingsonderzoek mei en juni 1992	21 juli 1992	Nassauweg Oost
Funderingsonderzoek mei en juni 1992	21 juli 1992	Land van Valk
Funderingsonderzoek mei en juni 1992	21 juli 1992	Van Strijpsingel- Albert Cuypsingel
Funderingsonderzoek december 1993 en januari 1994	1 februari 1994	gebied rond de Vest
Funderingsonderzoek december 1993 en januari 1994	1 februari 1994	Krispijn West

Tabel 3 Overzicht uitgevoerde funderingsonderzoeken tussen juni 1987 en maart 2001

De rekenkamer wil vaststellen of de resultaten van deze funderingsonderzoeken zijn voorgelegd aan de woningeigenaren. In een door het college opgestelde brief moeten de minimale kwaliteitseisen (1), technische gebreken (2), strijdigheden met het bouwbesluit (3) én voorzieningen die de eigenaar moet treffen (4) worden opgesomd.

Navraag bij de voormalig projectleider ingenieursbureau Stadswerken leert dat zo'n brief niet is opgesteld.¹¹⁶ Met andere woorden, de resultaten van de funderingsonderzoeken zijn niet voorgelegd aan de woningeigenaren.

Grondwateronderzoeken

In 11 deelgebieden is tot maart 2001 geen nader onderzoek gedaan. Omdat de funderingen niet zijn ontgraven, staat niet vast dat deze zijn aangetast. De vraag rijst of het college de grondwateronderzoeken toch aan de eigenaren had moeten voorleggen. Deze hadden dan bijvoorbeeld zelf funderingsonderzoek kunnen laten uitvoeren. De rekenkamer kan deze vraag niet beantwoorden, een wettelijke norm ontbreekt.

Wel is duidelijk dat de grondwateronderzoeken niet aan de eigenaren zijn voorgelegd. Het SBC spreekt, in haar rapport uit 2001, over een 'passieve vorm van openbaarmaking'. Alleen burgers die zelf informatie over funderingen vroegen, kregen deze informatie.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer oordeelt dat niet is voldaan aan norm 2. De eigenaren hebben geen brief ontvangen waarin minimale kwaliteitseisen (1), technische gebreken (2), strijdigheden met het bouwbesluit (3) én voorzieningen die de eigenaar moet treffen (4) worden opgesomd.

norm	oordeel
2 Het opnamerapport wordt middels een brief voorgelegd aan de eigenaar.	niet voldaan

Ambtelijke reactie

In een ambtelijke reactie worden twee kanttekeningen bij dit oordeel geplaatst . Er wordt beweerd dat eigenaren in het gebied rondom de Bankastraat (deelgebied Vogelbuurt) en eigenaren in het gebied rond het Emmaplein (deelgebied Nassauweg Oost), *wel* zijn geïnformeerd.

Uit de aangeleverde stukken blijkt dat de gemeente het gebied rondom de Bankastraat begin jaren negentig wilde herontwikkelen. Haar plannen heeft de gemeente tijdens een bewonersbijeenkomst toegelicht. De rekenkamer heeft het verslag van deze bijeenkomst doorgenomen.¹¹⁷ Bewoners stellen vragen over de kwaliteit van hun paalfunderingen. De gemeente geeft geen inhoudelijk antwoord op deze vragen, maar wijst eigenaren erop dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud aan de woning. Dit terwijl Wareco, zo heeft de rekenkamer vastgesteld, een jaar eerder in opdracht van de gemeente grondwateronderzoek heeft gedaan in het gebied.¹¹⁸

Op basis hiervan concludeert de rekenkamer, in tegenstelling tot de ambtelijke reactie, dat de gemeente de eigenaren van woningen rond de Bankastraat *niet* heeft geïnformeerd.

In 1997 zijn twee informatieavonden georganiseerd voor eigenaren van woningen rondom het Emmaplein. Tijdens deze avonden zijn de resultaten van een in november 1997 uitgevoerd funderingsonderzoek voorgelegd aan de woningeigenaren.

De rekenkamer heeft de verslagen van twee gehouden informatieavonden ontvangen. Daarnaast heeft de rekenkamer het funderingsonderzoek uit 1997 opgevraagd.¹¹⁹ Wareco heeft in het onderzoeksgebied de grondwaterstanden vastgesteld. Zij concludeert dat, voor een groot deel van de bebouwing, de grondwaterstanden periodiek lager zijn dan het niveau van het bovenste funderingshout. En dat de "lage grondwaterstanden worden veroorzaakt door grondwateronttrekking ten gevolge van nog in het gebied aanwezige rioollekages." Daarnaast heeft het ingenieursbureau 90 funderingen ontgraven. Hierbij is de kwaliteit van de uitzonderlijke onderdelen van de funderingen beoordeeld. Wareco oordeelt dat de kwaliteit van de houten paalfunderingen voor een groot aantal woningblokken onvoldoende is.

De onderzoeksresultaten worden tijdens twee informatieavonden gepresenteerd. De aanwezige eigenaren ontvangen geen afschrift van het uitgevoerde funderingsonderzoek, maar kunnen dit later wel inzien. Een deel van de eigenaren is ontevreden over de informatievoorziening, zo concludeert de rekenkamer. Eigenaren willen bijvoorbeeld weten waarom zij nu en niet al in 1990, het jaar dat Wareco het grondwateronderzoek Nassauweg Oost publiceert, zijn geïnformeerd.

In de bestuurlijke reactie wordt deze ambtelijke reactie nog eens herhaald "Het is niet juist dat eigenaren niet geïnformeerd zijn door de gemeente. In algemene zin merken we op dat wij beseffen dat het funderingsprobleem grote invloed heeft op de financiële situatie van burgers van onze stad. Uit het door u aangehaalde SBC-rapport blijkt dan ook dat al in het begin van de jaren '80 door de gemeente in alle openheid met eigenaren is gesproken over funderingsproblemen, waar die aangetroffen waren. Ook heeft een aantal eigenaren al in die periode subsidie ontvangen voor funderingsherstel op basis van de Regeling Verbetering

Particulier Woningbezit. Geleidelijk is de problematiek meer op de politieke agenda gekomen en zijn vanaf 1994 en meer structureel vanaf 1998 persberichten uitgegeven.

De gemeente heeft vanaf 1998 informatieavonden georganiseerd, heeft deskundigen ingeschakeld voor het geven van een persoonlijke toelichting aan eigenaren en heeft de BVFP gesubsidieerd om aanvullend daarop voorlichting te geven en ondersteuning te bieden aan eigenaren.

Aldus zijn de eigenaren zeer uitgebreid en intensief persoonlijk geïnformeerd over de onderzoeksresultaten, zij het niet per aangetekende brief. "

4.3 Stadsbrede aanpak (maart 2001-2008)

4.3.1 Onderzoek naar de kwaliteit van de woningvoorraad

Zesentwintig maart 2001 stuurt het college het beleidsplan funderingsaanpak naar de raad. Het college benoemt de belangrijkste oorzaak van het funderingsprobleem, te weten "rotting door droogstand", en geeft aan hoe zij dit wil gaan aanpakken. Het college heeft de omvang van het funderingsprobleem door Wareco in kaart laten brengen. Wareco heeft grondwateronderzoek uitgevoerd en per woning aan de voorgevel beoordeeld of geen, lichte dan wel zware scheurvorming aanwezig is. In haar rapportage 'afbakening funderingsproblematiek in Dordrecht', geeft Wareco aan dat de funderingen van 1.362 woningen mogelijk zijn aangetast. Omdat een aanmerkelijk deel van de woningvoorraad wordt bedreigd en de gemeente een volkshuisvestelijke verantwoordelijkheid heeft, is actief en sterk (financieel) ondersteunend beleid nodig, aldus het college.

Januari 2003 verschijnt een evaluatierapport funderingsproblematiek stadsbrede aanpak. Het college heeft drie ingenieursbureaus (Wareco, Gemeentewerken Rotterdam en Fugro) gevraagd funderingsonderzoek te doen. Het aantal woningen dat in aanmerking komt voor zo'n onderzoek is gestegen naar 2.400. Dit onder andere naar aanleiding van, via de funderingstelefoon binnengekomen reacties.

Juli 2003 zijn meer dan 1.800 van de 2.400 onderzoeken afgerond.

December 2003 is het aantal woningen dat in aanmerking komt voor een funderingsonderzoek gestegen naar 3.200.



Foto 4 Vervangen grenen funderingspaal (overgenomen uit de brochure Funderingsherstel, ministerie van VROM juli 2005).

Uit de evaluatie 2005, 2006 en 2007 kan de rekenkamer niet opmaken hoeveel onderzoeken zijn afgerond, navraag leert echter dat de funderingen van 3.386 woningen zijn ontgraven.¹²⁰

Oordeel rekenkamer

Het college moet toezicht houden op de kwaliteit van de woningvoorraad. Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit worden geschonden, moet zij hier onderzoek naar doen.

Maart 2001 besluit het college de funderingsproblematiek stadsbreed aan te pakken. Drie ingenieurbureaus mogen funderingen gaan ontgraven. Dit levert een groot aantal funderingsonderzoeken op.

De rekenkamer concludeert zodoende dat het college vanaf maart 2001 toezicht heeft gehouden op de kwaliteit van de woningvoorraad.

norm	oordeel
1	Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit worden geschonden, doet het college hier onderzoek naar.

4.3.2 Eigenaren informeren

Uitleg norm

Juli 2005 heeft het ministerie van volkshuisvesting ruimtelijke ordening en milieubeheer een brochure over funderingsherstel gepubliceerd. In deze brochure schrijft het ministerie dat gemeenten eigenaren moet voorlichten.¹²¹ De rekenkamer heeft hierover een norm geformuleerd. De resultaten van de funderingsonderzoeken worden schriftelijk voorgelegd aan woningeigenaren. In een brief moet het college de minimale kwaliteitseisen (1), technische gebreken (2), strijdigheden met het bouwbesluit (3) én voorzieningen die de eigenaar moet treffen (4) opsommen.

Communicatieplan funderingsaanpak Dordrecht

Maart 2001 stuurt het college haar beleidsplan funderingsaanpak naar de raad. Vooruitlopend hierop heeft de afdeling communicatie, een communicatieplan funderingsaanpak opgesteld.¹²² De rekenkamer heeft het communicatieplan doorgenomen.^{XII} In het plan wordt aandacht besteed aan verschillende communicatiemiddelen (persoonlijke brieven, nieuwsbrieven, informatieavonden en de funderingstelefoon). Met de inzet van deze middelen wil het college eigenaren overtuigen van de noodzaak van funderingsherstel. Enerzijds moet duidelijk worden gemaakt dat de gemeente gedupeerde eigenaren wil helpen, anderzijds moeten deze eigenaren ook op hun eigen verantwoordelijkheid worden gewezen. Daarom zal in alle uitingen naar voren worden gebracht dat eigenaren "zelf verantwoordelijk [zijn] voor het onderhoud van hun woning en dus voor het onderhoud van de fundering."

^{XII} In het communicatieplan wordt gesteld dat "het probleem van droogstand in 1997 voor het eerst [is] ontdekt." Dit is volgens de rekenkamer onjuist.

Funderingsproblematiek Dordrecht

In de door stadsontwikkeling opgestelde nota funderingsproblematiek Dordrecht (19 september 2000), wordt eveneens aandacht besteed aan het onderwerp communicatie. Met een gerichte communicatieaanpak wil het college 'probleemeigenaren' overtuigen van de noodzaak van funderingsherstel. Dit houdt in dat eigenaren moeten weten "wat de consequenties zijn als ze weigeren mee te doen."

Evaluatierapporten funderingsproblematiek stadsbrede aanpak

Ook in de evaluatierapporten benadrukt het college het belang van voorlichten. In het evaluatierapport 2003 schrijft het college bijvoorbeeld dat "het beleid zelf, ondersteund door goede voorlichting, ertoe [moet] bijdragen dat eigenaren op de hoogte zijn [...] en waar nodig overgaan tot herstel van funderingen." Om deze reden zijn de opgestelde funderingsonderzoeken naar de eigenaren verstuurd. De afdeling communicatie laat de rekenkamer daarnaast weten, dat de gemeente eigenaren ook per brief heeft geïnformeerd over de resultaten van de funderingsonderzoeken.¹²³

Omdat de rekenkamer met zekerheid wil vaststellen dat alle eigenaren het funderingsonderzoek en een begeleidende brief hebben ontvangen, heeft zij een selecte steekproef uitgevoerd. De rekenkamer heeft, in samenspraak met de afdelingen communicatie¹²⁴ en Projectmanagement¹²⁵, 18 funderingsonderzoeken en begeleidende brieven opgevraagd.¹²⁶

Toulonselaan 14	Hendrikstraat 7	Noordendijk 1
Toulonselaan 16	Hendrikstraat 9	Noordendijk 5
Toulonselaan 18	Hendrikstraat 11	Noordendijk 9
Toulonselaan 101	Hendrikstraat 46	Noordendijk 25
Toulonselaan 103	Hendrikstraat 48	Noordendijk 27
Toulonselaan 107	Hendrikstraat 50	Noordendijk 31

Tabel 4 Selectie adressen

Projectmanagement kon alleen de funderingsonderzoeken aanleveren.^{XIII}

De onderzoeken zijn door ingenieursbureaus Wareco, Fugro en gemeentewerken Rotterdam opgesteld en tussen maart 2002 en september 2005 gepubliceerd. De rekenkamer heeft de tientallen pagina's tellende onderzoeken doorgenomen.

In de inleiding wordt de opdracht omschreven. De ingenieursbureaus moeten de staat van de fundering beoordelen. Over een periode van twee jaar zijn de grondwaterstanden gemeten. In hoofdstuk 4 worden de standen opgesomd. De woningen zijn ook visueel geïnspecteerd. Eventuele scheurvorming en zichtbare scheefstand is geregistreerd. Tenslotte zijn de funderingen ontgraven. Hieruit komt bijvoorbeeld naar voren dat een kesp is gebroken of langshout is aangetast. Ook zijn houtmonster afgenomen. In hoofdstuk 5 van het funderingsonderzoek worden de resultaten weergegeven.

^{XIII} 15 van de 18

Ter illustratie heeft de rekenkamer twee tabellen uit dit hoofdstuk overgenomen.¹²⁷

adres/ huisnummer	maximaal zakkingsverschil in mm	maximale rotatie
Toulonselaan 16	29 (aanbouw)	1:120
	21	<1:300

Tabel 5 Zakkingsverschillen en rotaties tussen voor- en achtergevel

inspectieput	code	onderdeel	houtsoort	type aantasting tot op 15 à 60 mm vanaf buitenzijde hout	gemeten indringing met Pilodyn in mm
1	P1	paal	vuren	bacterie (+schimmel)	18-25-35
	P2	paal	vuren	bacterie	35-40-32
	P4	paal	vuren	bacterie	25-22-28
	H1	kesp		(1)*	8-8-10
	H2	langshout		(1)*	12-10-10
	H3	langshout		(1)*	8-6-6
	H4	langshout		(1)*	6-8-8
	H5	kesp		(1)*	10-8-8

Tabel 6 Resultaten houtonderzoek 28 april 2003

* (1) niet bemonsterd (+ schimmel) = schimmelaantasting ondergeschikt aan bacteriële aantasting.

De ingenieursbureaus sommen aan het einde van het funderingsonderzoek hun conclusies op. Fugro schrijft bijvoorbeeld in haar rapport over de Toulonselaan 16, dat zij "op basis van het gehele funderingsonderzoek [...] van mening [is] dat de handhavingstermijn van bouweenheid B.049.01 op de bestaande fundering 5 tot 15 jaar bedraagt. De algehele beoordeling van de staat van de fundering kan worden omschreven als matig."

Oordeel rekenkamer

Tussen 2001 en 2008 hebben drie ingenieursbureaus 3.386 funderingsonderzoeken uitgevoerd. De rekenkamer is nagegaan of de resultaten van de funderingsonderzoeken zijn voorgelegd aan de woningeigenaren.

Hoewel de funderingsonderzoeken naar de eigenaren zijn verstuurd, moet de rekenkamer evenzo vaststellen dat de door de ingenieursbureaus verschaft informatie voor de meeste lezers onbegrijpelijk is. Een begeleidende brief waarin staat welke minimale kwaliteitseisen worden gesteld (1), welke technische gebreken zijn geconstateerd (2), welke voorzieningen de eigenaar moet treffen (4) én waarin wordt gerefereerd aan het bouwbesluit (3), heeft het college niet verstuurd.

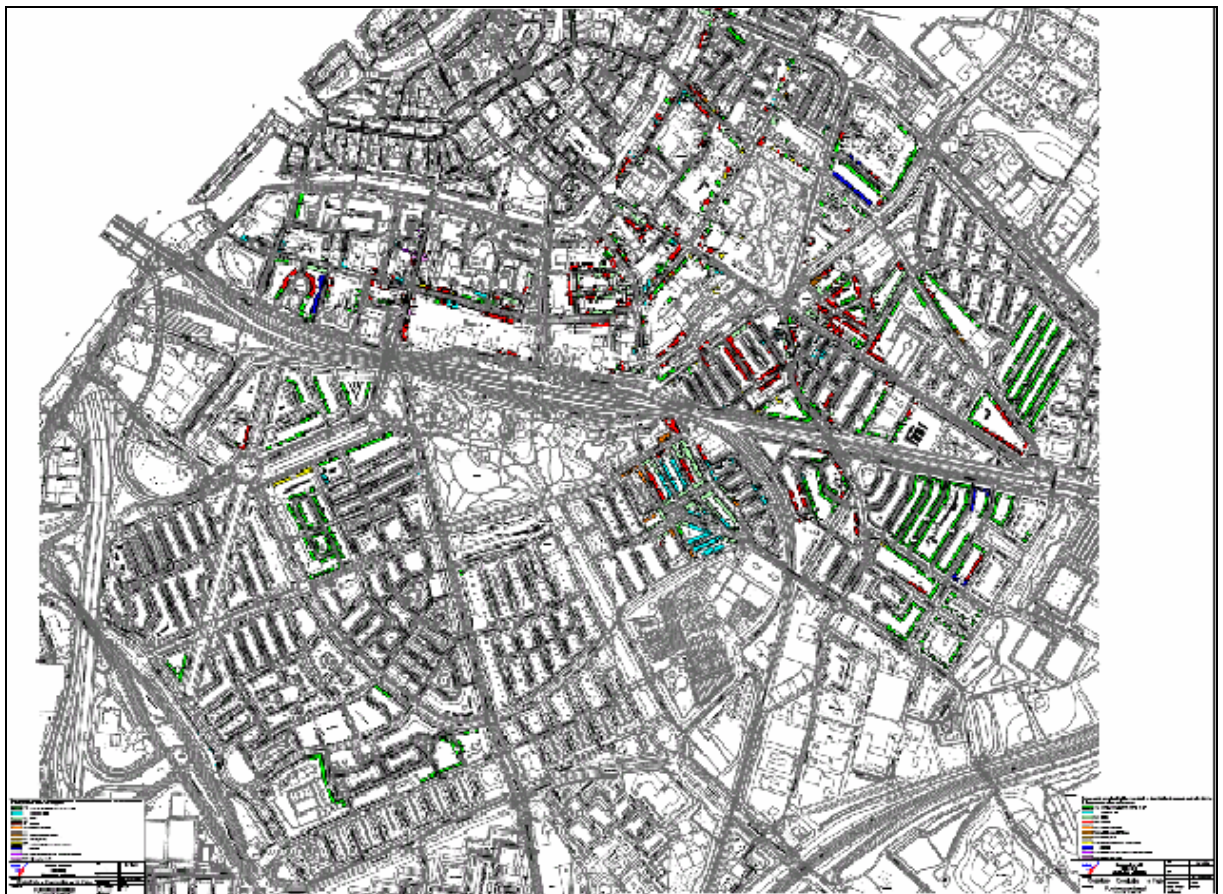
norm	oordeel
2 Het opnamerapport wordt middels een brief voorgelegd aan de eigenaar.	niet voldaan

Opvraagbare database

In een mail laat de afdeling communicatie weten dat eigenaren ook op andere wijzen zijn geïnformeerd.¹²⁸ Zo kunnen eigenaren de database funderingen via het internet raadplegen.

Omdat woningeigenaren klachten hebben over de gebrekkige informatie die zij van de onderzoeksbureaus ontvangen, kondigt het college in een tussenevaluatie¹²⁹ aan dat zij de resultaten van het funderingsonderzoek in een database gaat vastleggen. Onder meer grondwaterstanden, aanlegdiepten van funderingshout, en de handhavingstermijn van de funderingen, kunnen worden opgevraagd. "De informatie zal naar verwachting in de loop van 2004 op internet beschikbaar zijn", zo wordt aan de raad beloofd.

De rekenkamer heeft hier navraag naar gedaan.¹³⁰ De afdeling Projectmanagement verwijst naar een kaart die kan worden gedownload van de site van de gemeente Dordrecht. Deze kaart heeft de rekenkamer hieronder overgenomen.



Afbeelding 12 Resultatenkaart overgenomen van de site van de gemeente Dordrecht.

De rekenkamer stelt vast dat voor eigenaren relevante informatie (de handhavingstermijn van de paalfundering), laat staan meer gedetailleerde informatie (grondwaterstanden, aanlegdiepten van funderingshout en de mate waarin een paalfundering is aangetast) niet via het internet

opvraagbaar is.^{xiv} In een reactie laat de afdeling Projectmanagement weten dat alleen ambtenaren de database funderingen kunnen raadplegen.¹³¹

4.4 Recente ontwikkelingen

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig zijn in Dordrecht rioleringswerken uitgevoerd. Bestaande rioleringen zijn vervangen én in gebieden waar nog geen riolering lag, is deze aangelegd. Zie ook paragraaf 3.2.1. Om wateroverlast te voorkomen is, waar nodig, tegelijkertijd een regelbaar drainagesysteem aangelegd. Hiermee kan de grondwaterstand worden beheerd. Na grondwateronderzoek heeft Wareco indertijd aangegeven op welke hoogte het drainagesysteem moest worden ingeregeld.

Nu, nadat er onderzoek is gedaan naar de staat van funderingen in het aandachtsgebied, heeft de gemeente Wareco gevraagd een gebiedsgericht drainagesystemen te ontwerpen. Dit op basis van alle binnen de gemeente aanwezige informatie, zoals adressenbestanden, drainagetekeningen, neerslagmetingen, oppervlaktewaterpeilen, riooltekeningen, gegevens bovenste funderingshout en uitgevoerde grondwateronderzoeken.

Met dit drainageontwerp in de hand, kan worden nagegaan of de reeds aangelegde drainage op een veilig niveau is ingesteld. In 9 (concept) deelrapporten licht Wareco haar drainageontwerp toe.

	datum	naam
1	23 juli 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Land van Valk (definitief)
2	5 augustus 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Schil Oost (concept)
3	2 september 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Schil Zuid (concept)
4	2 september 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Transvaalbuurt (concept)
5	2 september 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Oud krispijn Oost (concept)
6	3 september 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Oud krispijn West (concept)
7	3 september 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Nieuw Krispijn West (concept)
8	3 september 2008	gebiedsgericht drainageontwerp Nieuw Krispijn Oost (concept)
9	23 december 2008	actualisatie drainageontwerp Oranjepark (concept)

Tabel 7 Overzicht opgestelde rapporten t.b.v. het drainageontwerp

De rekenkamer heeft het drainageontwerp Land van Valk doorgenomen. Wareco geeft aan hoe woningen in het deelgebied zijn gefundeerd. In een tekening worden de hoogten van het bovenste funderingshout weergegeven (NAP -1,66 tot NAP -2,35 meter). Bij het ontwerpen van het drainagesysteem houdt Wareco hier rekening mee, zij adviseert "in alle straten van het onderzoeksgebied een drainage infiltratiesysteem aan te leggen met een drainage instelniveau variërend van NAP -1,40 m tot NAP -1,80 m."

^{xiv} Er is voor gekozen om de meer individueel gerichte informatie, zoals informatie over de staat van de funderingen van individuele woningen, niet via de website te geven. Dit wegens het privacygevoelige karakter ervan, aldus de afdeling communicatie in een mail aan de rekenkamer.

De rekenkamer heeft ook de actualisatie van het drainageontwerp Oranjepark bestudeerd. In haar rapport geeft Wareco de hoogten van het bovenste funderingshout weer. Deze varieert van NAP -1,14 tot NAP -1,27 meter. Wareco heeft ook de hoogst en laagst voorkomende grondwaterstanden overgenomen in haar rapport. In de maanden april tot oktober liggen deze tussen NAP -1,60 en NAP -1,70 meter. Met andere woorden, de grondwaterstanden liggen circa 0,5 meter onder het niveau van het bovenste funderingshout. Wareco concludeert dat "de grondwaterstanden ter plaatse van het onderzoeksgebied lager zijn dan de laagst toelaatbare grondwaterstand." Om de grondwaterstand te verhogen, beveelt zij aan zo snel mogelijk een infiltratiepomp te installeren.

Volgens de beheerder grondwater van de gemeente Dordrecht geeft het laatste Wareco rapport aan:

1. dat alle palen altijd 50 cm droogstaan in de droge periode (dat is niet het geval).
2. dat de gemeente niets heeft gedaan en er zo snel mogelijk een pomp geplaatst moet worden.

De beheerder kondigt aan "het definitieve rapport zal er zeker niet zo uit gaan zien. Het moet veel meer maatwerk worden. Dus de citaten die je nu gebruikt zullen in het definitieve rapport niet meer zo terug te vinden zijn".¹³²



Foto 5 Hoe hoog staat het water?
(overgenomen van de site van de gemeente Utrecht).

5 SUBSIDIEREGELINGEN

De rekenkamer doet onderzoek naar het handelen van het gemeentebestuur. De rekenkamer is nagegaan of B en W onderzoek doen naar de kwaliteit van de woningvoorraad, eigenaren informeren, subsidie ter beschikking stellen én eigenaren indien nodig aanschrijven. Aan het beleidsinstrument subsidies besteedt de rekenkamer in dit hoofdstuk aandacht.

5.1 De wet op de stads- en dorpsvernieuwing en de wet stedelijke vernieuwing

Omdat aanschrijven niet altijd kan voorkomen dat wijken verpauperen, of omdat het voor een individuele eigenaar onaantrekkelijk is om te investeren in zijn of haar woning, stelt de overheid soms subsidie beschikbaar. Overheidsoptreden is dan gericht op het (financieel) stimuleren van woningverbetering.¹³³ De rekenkamer schetst in onderstaand kader kort de achtergrond van het beleid van de afgelopen decennia.

Stadsvernieuwing

In de jaren zestig worden in grote delen van de steden slechte woonsituaties aangetroffen. Dit wordt maatschappelijk niet meer aanvaardbaar geacht. Stadsvernieuwing wordt geïntroduceerd. Stadsvernieuwing richt zich niet alleen op het verbeteren van de woning en de buurt in vooroorlogse wijken met bouwtechnische achterstanden, maar resulteert ook in een buurtaanpak gericht op samenspraak met bewoners: inspraak, participatie en medezeggenschap.¹³⁴

In 1977 is een regeling voor gemeenten met een aanmerkelijke stadsvernieuwingsproblematiek ingesteld, de interim-saldoregeling. Het rijk subsidieert het saldo van de kosten en opbrengsten. De beschikbare middelen kunnen worden gebruikt voor verbetering van particuliere huurwoningen, verhuiskosten, aankoop van woningen, groot onderhoud, verbetering van woningcomplexen en voorbereidingskosten stadsvernieuwing. Uiteindelijk mondt dit uit in de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV). Deze wordt in 1984 vastgesteld en treedt in 1985 in werking. Woningbezitters kunnen gebruik maken van verschillende rijksregelingen, bijvoorbeeld het aanvragen van subsidie voor particuliere woningverbetering. Gemeenten bepalen, binnen de door het rijk en de provincie vastgestelde kaders, primair zelf de noodzaak en urgentie van stadsvernieuwingsmaatregelen.¹³⁵

Stedelijke vernieuwing

In de nota 'beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst' uit 1991 (Belstato) wordt de stadsvernieuwingsoperatie als eindig proces gedefinieerd. Na 2005 zou regulier onderhoud en beheer door eigenaren, voldoende moeten zijn om de kwaliteit van de woningvoorraad op peil te houden.¹³⁶

Echter, met het besef dat ook sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke problemen een voortdurende zorg zijn, worden de Belstato-uitgangspunten omstreeks 1995 herijkt.

Drie jaar later, in 1998 worden de overheidssubsidies om de fysieke leefomgeving te verbeteren gebundeld in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De stadsvernieuwingsgelden gaan op in dit investeringsbudget.

Stedelijke vernieuwing heeft haar wettelijke basis gekregen in de wet stedelijke vernieuwing, die met terugwerkende kracht op 1 januari 2000 is ingegaan. Voor het verkrijgen van een ISV-bijdrage moeten gemeenten een meerjaren ontwikkelingsprogramma indienen. Hierin moeten verbeteringsacties worden beschreven. Dit meerjaren ontwikkelingsprogramma beslaat een periode van vijf jaar. Op 1 januari 2005 is het tweede tijdvak ingegaan, ISV2.¹³⁷

5.2 Subsidieregelingen voor eigenaren met funderingsproblemen

Om te voorkomen dat de woningvoorraad verzakt en verloedert, stelt de gemeente Haarlem in 1997 subsidie voor funderingsherstel beschikbaar. Zij wil op deze manier eigenaren aansporen tot het treffen van voorzieningen. In deze paragraaf gaat de rekenkamer na of de gemeente Dordrecht iets soortgelijks heeft gedaan.

Subsidieverordening stadsvernieuwing 1997

De rekenkamer heeft de subsidieverordening stadsvernieuwing 1997 bestudeerd. Aan eigenaren van woningen die voorzieningen willen treffen, kan een tegemoetkoming in de kosten worden verstrekt. Bijvoorbeeld voor het herstel of de verbetering van daken, gevels, vloeren, trappen, bergingen of funderingen. De woningen moeten wel voor 1946 zijn gebouwd én in een door B en W aangewezen gebied liggen.¹³⁸ B en W kunnen van deze bepaling afwijken, indien zij "nadere regels" stellen.¹³⁹ Op basis van artikel 1.2 besluit de gemeenteraad jaarlijks welk bedrag in het belang van stadsvernieuwing beschikbaar wordt gesteld. Per woning bedraagt de tegemoetkoming in de kosten maximaal € 22.700,-.¹⁴⁰

De rekenkamer heeft het verdeelbesluit stadsvernieuwing 1998 doorgenomen. Voor verbeteringen van particuliere woningen heeft de gemeenteraad van Dordrecht € 908.000,-¹⁴¹ beschikbaar gesteld. Dit houdt in dat 40 woningen met subsidie van de gemeente kunnen worden opgeknapt.¹⁴²

Aan eigenaren die zijn aangeschreven tot het treffen van voorzieningen, mag geen subsidie worden verstrekt.

Nadere regels funderingsherstel Emmaplein e.o.

December 1997 sturen het college van B en W een brief naar de raad.¹⁴³ Dat jaar is een nader funderingsonderzoek in het gebied rondom het Emmaplein (deelgebied Nassauweg Oost) afgerond, de funderingen van minimaal 80 woningen moeten hersteld worden. Omdat funderingsherstel hoge onrendabele investeringen vergt, wil het college subsidie beschikbaar stellen. Maart 1998 legt het college de 'subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein e.o.' voor aan de gemeenteraad. Hoewel "de eigenaar zelf verantwoordelijk [is] voor het oplossen van het funderingsprobleem", wil de gemeente Dordrecht "het nodige doen om aan een oplossing bij te dragen". Het college tekent hierbij aan dat eigenaren geen gebruik kunnen maken van de in 1997 vastgestelde subsidieverordening stadsvernieuwing^{xv}. De woningen liggen namelijk niet in een door B en W aangewezen stadsvernieuwingsgebied (verbetering particuliere woningen).

“Het woningbestand is daarvoor te duur”, aldus het college. Op basis van artikel 2.3 van de subsidieverordening stadsvernieuwing 1997, mag zij niettemin ‘nadere regels’ stellen. De subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein e.o. is hiervan een uitwerking. De regeling, die bedoeld is voor eigenaren van woningen met aangetaste funderingen, gaat uit van een gemiddeld subsidiebedrag van € 13.600,-.¹⁴⁴ Februari 1999 is de regeling vastgesteld.¹⁴⁵

Subsidieverordening funderingsherstel 2001

September 2000¹⁴⁶ rapporteert Wareco dat de funderingen van circa 1.362 woningen mogelijk zijn aangetast. Omdat een aanmerkelijk deel van de woningvoorraad wordt bedreigd, wil het college dit probleem aanpakken. Zij wil onderzoek doen naar de ‘funderingssituatie’ van deze woningen, de procesbegeleiding bekostigen en met behulp van een subsidie bijdragen in de kosten van funderingsherstel. Daar de gemeente Dordrecht met deze subsidie een volkshuisvestingsdoel nastreeft, namelijk de instandhouding van de woningvoorraad, komen bedrijven, openbare gebouwen, kerken en particuliere verhuurders niet in aanmerking voor subsidie. De totale kosten worden geschat op 26 miljoen euro.¹⁴⁷ Het rijk wil hier 2,3 miljoen euro¹⁴⁸ aan bijdragen.¹⁴⁹ Voorwaarde is dat de funderingen van tenminste 500 woningen tussen 2000 en 2005 hersteld worden. Woningen mogen ook gesloopt en vervangen worden.



Foto 6 Heiwerkzaamheden aan de Sumatrastraat in Dordrecht (overgenomen uit de brochure Funderingsherstel, ministerie van VROM juli 2005).

De gemeente wil voor het herstel van funderingen maximaal € 6.800,- per woning beschikbaar stellen.¹⁵⁰ Daarnaast komen eigenaren van woningen waarvan het herstel van de fundering niet urgent is in aanmerking voor een laagrentende lening van maximaal € 27.200,-.¹⁵¹ Eigenaren met een urgent funderingsprobleem kunnen een bedrag lenen van maximaal € 70.000,-.

^{XV} “Zonder funderingsprobleem zou Emmaplein e.o. nooit ‘aan snee’ zijn gekomen voor subsidie cascoherstel zoals de huidige vpb-gebieden.”

In de subsidieverordening funderingsherstel 2001 wordt de regeling nader uitgewerkt. Woningen in de wijken Krispijn, Reeland en de 19^e-eeuwse schil vallen binnen het aandachtsgebied. Kosten voor funderingsonderzoek, procesbegeleiding, funderingsherstel en cascoherstel worden vergoed. De verordening is op 10 juli 2001 vastgesteld in de raad.¹⁵²

Samengevat, het college heeft, ten behoeve van eigenaren van woningen waarvan de funderingen hersteld moeten worden, in 1999 een subsidieregeling en in 2001 een subsidieverordening vastgesteld.

Vergelijk met andere gemeenten

In 2005 publiceert het ministerie van VROM een brochure over funderingsherstel. Zij schrijft dat gemeenten, eigenaren met faciliteiten als subsidie of een laagrentende lening, kan bewegen tot funderingsherstel. Het ministerie noemt de gemeente Dordrecht, Gouda, Haarlem, Schiedam, Waddinxveen en Zaanstad als voorbeeld. In opdracht van het ministerie is ook een evaluatie uitgevoerd. De onderstaande tabel heeft de rekenkamer uit deze evaluatie overgenomen.¹⁵³

gemeente	gemeentelijke subsidie per woning		SVn lening ¹⁵⁴	
Dordrecht	maximaal €	6.800	maximaal €	70.000
Gouda	maximaal €	15.000		-
Haarlem	maximaal €	18.500	gemiddeld €	21.500
Schiedam ^{XVI}	maximaal €	4.500	maximaal €	35.000
Waddinxveen	maximaal €	13.600		-
Zaanstad	maximaal €	1.800	maximaal €	34.000

Tabel 8 Subsidieregeling per gemeente

Uit de tabel blijkt dat Dordtenaren een hoog bedrag kunnen lenen. SEV realisatie merkt hierbij op dat herstelkosten in onze gemeente hoger zijn dan gemiddeld. In Dordrecht geeft een eigenaar ongeveer € 60.000,- uit aan herstel.¹⁵⁵ In Gouda, Haarlem, Schiedam, Waddinxveen en Zaanstad is dit gemiddeld € 30.000,-.

De rekenkamer wil een vergelijking maken tussen de subsidieregeling van de gemeente Dordrecht en de subsidieregeling van de gemeente Haarlem.

gemeente	gemeentelijke subsidie per woning		SVn lening	
Haarlem	maximaal €	18.500	gemiddeld €	21.500 ^{XVII}
Dordrecht	maximaal €	6.800	maximaal €	70.000 ^{XVIII}
	saldo €	-11.700	€	+48.500

Tabel 9 Vergelijk subsidieregeling

^{XVI} Schiedam verstrekt subsidie per pand, maar een lening per woning.

^{XVII} Basisrente 3 procent, looptijd maximaal 30 jaar. Zie funderingsproblemen, aanpakken nu of nooit, juni 2002.

^{XVIII} Basisrente 2 procent, met een looptijd van 25 jaar. Zie artikel 6, lid 8 van de subsidieverordening funderingsherstel.

Het bedrag dat een eigenaar in Dordrecht eenmalig aan subsidie ontvangt is lager, maar het bedrag dat deze eigenaar voor funderingsherstel kan lenen is hoger.

De rekenkamer heeft de contante waarde van beide regelingen berekend. De contante waarde van de Dordtse regeling is € 2.400 hoger dan de contante waarde van de regeling in Haarlem.^{XIX} De door de eigenaar betaalde rente van de SVn lening is aftrekbaar. Wanneer de rekenkamer hier rekening mee houdt, lijkt de regeling in Dordrecht minder aantrekkelijk dan de regeling in Haarlem. De regeling in Dordrecht leidt tot een € 800,- lagere netto bijdrage. Een deel van de gemeentelijke bijdrage vloeit als het ware af naar de rijks schatkist. Mogelijk hebben eigenaren daarom een voorkeur voor een bijdrage ineens zonder lening en aarzelen ze om mee te doen met de in Dordrecht geldende regeling.



Foto 7 Het lassen van stalen buisdelen om inpandig palen te kunnen slaan (overgenomen uit de brochure Funderingsherstel, ministerie van VROM juli 2005).

^{XIX} De contante waarde van de regeling in de gemeente Haarlem is € 22.686,- en de contante waarde van de regeling in Dordrecht is € 25.091,-.

5.3 Herstel van funderingen

Funderingsherstel in het gebied rondom het Emmaplein

Februari 1999 heeft de raad de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein vastgesteld. De rekenkamer is nagegaan of funderingen van de woningen rondom het Emmaplein zijn hersteld. Uit de Evaluatierapporten funderingsproblematiek stadsbrede aanpak blijkt dat dit het geval is, in 2005 zijn de funderingen van 152 woningen hersteld.^{xx}

Stadsbreed funderingsherstel

Januari 2003 is de funderingsaanpak geëvalueerd. Van hoeveel woningen de funderingen hersteld moeten worden is nog niet bekend. Ingenieursbureau Fugro, Wareco en Gemeentewerken Rotterdam doen hier onderzoek naar. Funderingsherstel heeft daarom "nog nauwelijks plaatsgevonden." Juli 2003 volgt een tussenrapportage. De gemeente heeft onderzoek laten doen naar de 'funderingssituatie' van een groot aantal woningen. Niet 1.362, maar 2.400 woningen zijn onderzocht. Uit het onderzoek komt naar voren dat de funderingen van 667 woningen moeten worden hersteld. In de tussenrapportage staat niet hoeveel funderingen zijn hersteld. Wel is duidelijk dat er vertraging is opgetreden. "Het daadwerkelijke funderingsherstel komt moeizaam van de grond", aldus de opstellers.

December 2003 verschijnt wederom een rapportage. De funderingen van in totaal 1.200 woningen zullen moeten worden hersteld. De funderingen van 660 van deze 1.200 woningen moeten op korte (0-5 jaar) of middenlange (5-15 jaar) termijn hersteld worden. De funderingen van de resterende 540 woningen moeten binnen 15 tot 25 jaar worden hersteld. Het herstel vordert echter langzaam. De subsidieafpraak met het rijk -funderingen van 500 woningen voor 1 januari 2005 herstellen- zal niet gehaald worden, aldus de opstellers. Ook het uiteindelijke doel -de bestaande woningvoorraad weer op peil brengen en houden- wordt, wanneer het funderingsherstel te langzaam gaat, niet gehaald.

Juli 2005 wordt weer een evaluatie voorgelegd aan de raad. Van 39 woningen zijn de funderingen daadwerkelijk hersteld. De lezer wordt voorgehouden dat de gemiddelde kosten € 103.491,- bedragen (funderingsherstel en casco). Omdat de gemiddelde kosten in de rest van Nederland een stuk lager liggen (namelijk € 30.000,-), heeft de rekenkamer hier navraag naar gedaan.¹⁵⁶ Het aan de raad gerapporteerde bedrag van € 103.491,- is onjuist, aldus de afdeling Projectmanagement.¹⁵⁷

Januari 2006 verschijnt de evaluatie 2005. De funderingen van 47 woningen zijn hersteld. Het rijk heeft op verzoek van de gemeente Dordrecht uitstel verleend tot 1 januari 2007. Voor die tijd moeten de funderingen van 500 woningen zijn hersteld.

^{xx} In de evaluatie funderingen van december 2003 staat dat de funderingen van 136 woningen binnen het Emmaplein zijn hersteld. In de evaluatie funderingen 2005 staat dat de funderingen van 144 woningen binnen het Emmaplein zijn hersteld. In een mail aan de rekenkamer laat Projectmanagement weten dat uiteindelijk 152 woningen zijn hersteld.

Halverwege 2006 vraagt de gemeente nogmaals om uitstel. Het rijk honoreert dit verzoek.¹⁵⁸ Voor 1 januari 2010 moeten de funderingen van 500 woningen worden hersteld.

Medio 2007 zijn de funderingen van 153 woningen hersteld, zo blijkt uit de, in september 2007 gepubliceerde, evaluatie.

Februari 2008 verschijnt de evaluatie over heel 2007. De funderingen van 189 woningen zijn hersteld. De gemiddelde herstelkosten per woning bedragen € 59.387,-.

Kortom, de rekenkamer heeft het beleidsplan funderingsaanpak en een aantal evaluaties doorgenomen. In de periode 2001-2008 is de 'funderingssituatie' van een groot aantal woningen door drie ingenieursbureaus onderzocht. Hieruit komt naar voren dat de funderingen van 660 woningen op korte- of middenlange termijn hersteld moeten worden. In deze zelfde periode zijn de funderingen van 189 woningen, met subsidie van de gemeente, daadwerkelijk hersteld.



Foto 8 De nieuwe funderingsconstructie wordt op de bodem van de kruipruimte aangebracht (overgenomen uit de brochure Funderingsherstel, ministerie van VROM juli 2005).

Opvallend is het hoge aandeel van de kosten voor begeleiding en onderzoek. Dat is in Dordrecht 38 procent tegen 10 procent in andere gemeenten.¹⁵⁹ Een relatief klein deel van de beschikbare middelen komt direct bij de eigenaren terecht. Het is twijfelachtig of dit bijdraagt aan een snelle realisatie van het gestelde doel (funderingsherstel).

5.4 Couulancebijdrage door de gemeente in de kosten

Naast subsidie heeft een enkele eigenaar ook een couulancebijdrage van de gemeente ontvangen, zo blijkt uit onderstaand voorbeeld.

Januari 2002, ruim een jaar nadat Wareco haar rapportage 'afbakening funderingsproblematiek in Dordrecht' heeft gepubliceerd, stuurt stadsontwikkeling een brief (17 januari 2002) naar onder andere een eigenaar van een pand aan de Singel. Stadsontwikkeling schrijft dat ingenieursbureau Wareco een indicatief funderingsonderzoek heeft uitgevoerd en dat is vastgesteld dat het pand op houten palen is gefundeerd. Wareco heeft daarnaast archiefonderzoek gedaan. Op basis van dit onderzoek concludeert het ingenieursbureau dat er geen risico op droogstand is. Hierbij tekent stadsontwikkeling wel aan dat "in een zeer klein aantal gevallen de gegevens uit het archief niet overeenstemmen met de feitelijke situatie."

Tweeëntwintig februari 2002 wordt het pand aan de Singel verkocht.

Twee weken later, 8 maart 2002, laat de gemeente weten dat de uitslag van het indicatieve funderingsonderzoek niet correct is. De funderingen van de woning aan de Singel zijn wel aangetast en moeten hersteld worden.¹⁶⁰

Zesentwintig maart 2002 vindt overleg plaats tussen de koper, de eigenaar en de gemeente, waarna op 25 juli 2002 de koopovereenkomst wordt ontbonden. Als gevolg hiervan leidt de eigenaar van het pand financiële schade. Zo moet hij dubbele woonlasten betalen.

Om deze reden bieden het college van B en W een couulancebijdrage van € 7.500,- aan.¹⁶¹ De rekenkamer heeft de betalingsopdracht teruggevonden. Het bedrag is 29 januari 2003 overgemaakt naar de eigenaar.

De rekenkamer concludeert dat het college in dit individuele geval heeft bijgedragen in de kosten van een woningeigenaar. Binnen de met de gemeenteraad afgesproken grenzen, mag een wethouder handelend optreden. Daarover dient hij of zij achteraf wel verantwoording af te leggen, zo stelt de rekenkamer. Een dergelijke verantwoording aan de raad, heeft de rekenkamer niet aangetroffen.

5.5 Oordeel rekenkamer

Wanneer woningen slecht worden onderhouden of een buurt verpaupert, is dit niet alleen een probleem van de eigenaar maar ook van de gemeente. Zij is, in de ogen van het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, de aangewezen partij om eigenaren hierbij te helpen.¹⁶² Bijvoorbeeld door subsidie te verstrekken. Omdat de gemeente Dordrecht dit pas vanaf 1999 doet, is maar deels voldaan aan norm drie. Het college heeft, niet direct nadat vast is gesteld dat funderingen zijn aangetast, funderingsherstel gestimuleerd.

norm		oordeel
3	Het college van B en W kan een subsidie verstrekken aan eigenaren die voorzieningen moeten treffen.	deels voldaan

Ambtelijke reactie

In een ambtelijke reactie wordt de rekenkamer gevraagd haar oordeel te herzien. Ook voor februari 1999 konden eigenaren subsidie voor funderingsherstel aanvragen. Als voorbeeld wordt verwezen naar de, in dit hoofdstuk beschreven, subsidieverordening stadsvernieuwing 1997. Door eerdere subsidiemogelijkheden buiten beschouwing te laten, hanteert de rekenkamer een norm die strenger is dan de norm die is geformuleerd in hoofdstuk 3.

De rekenkamer herziet haar oordeel niet. Immers, al in maart 1998, een jaar nadat de subsidieverordening stadsvernieuwing is vastgesteld, wordt duidelijk dat eigenaren van woningen in het gebied rond het Emmaplein hier geen gebruik van kunnen maken, omdat het Emmaplein en omstreken geen stadsvernieuwingsgebied is.

6 AANSCHRIJVINGEN EN BESTUURLIJKE SANCTIES

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4, 5 en 6 beschrijft de rekenkamer het handelen van het college. De rekenkamer is nagegaan of het college van B en W onderzoek doen naar de kwaliteit van de woningvoorraad, eigenaren informeren, subsidie ter beschikking stellen of eigenaren indien nodig aanschrijven. Aan dit laatste onderwerp besteedt de rekenkamer in dit hoofdstuk aandacht.

6.2 Woningwet en het bouwbesluit

Omdat eigenaren in veilige, gezonde, bruikbare, energiezuinige en duurzame woningen willen wonen, houdt het college toezicht op de kwaliteit van de woningvoorraad. Met dit toezicht draagt het college ook bij aan de instandhouding van de totale voorraad.¹⁶³ Zeker in Nederland, waar jaarlijks slecht een beperkt aantal woningen wordt gebouwd, is dit van belang.

In hoofdstuk twee van dit rapport beschrijft de ontstaansgeschiedenis van de woningwet. Woningen moeten voldoen aan de in het bouwbesluit vastgelegde kwaliteitseisen. De eigenaar is hiervoor verantwoordelijk. Het college van B en W houden toezicht. Wanneer wordt geconstateerd dat een woning gebreken vertoont, moet de eigenaar voorzieningen treffen. Onwillige eigenaren schrijft het college aan.

6.3 Handhavingsbeleid

In de voorgaande paragraaf wordt de aanschrijvingsplicht van het college beschreven. De rekenkamer is nagegaan of de gemeente deze wettelijke plicht heeft vastgelegd in haar beleidsplannen.

Verkenning handhavings- en aanschrijvingsbeleid

De rekenkamer heeft twee documenten uit 1994 teruggevonden. Een verkenning handhavings- en aanschrijvingsbeleid, opgesteld door het hoofd bouw en woningtoezicht én een aanbiedingsbrief bij deze verkenning, geschreven door de directeur stadsontwikkeling. Beide documenten zijn voorgelegd aan de raad.

Omdat veel voorbereidend werk moet worden getroffen, bezwaar- en beroepsprocedures langdurig zijn en de kosten hoog, treedt de overheid niet actief op tegen wetsovertredingen, zo constateert de directeur stadsontwikkeling.¹⁶⁴ Sterker nog, er is een praktijk gegroeid "waarin het fenomeen gedogen als een min of meer zelfstandig instrument wordt beschouwd." De laatste jaren echter, is er sprake van een kentering. "Handhaving van beleid en regelgeving staat anno 1993 nadrukkelijk in de belangstelling", zo wordt de lezer voorgehouden.¹⁶⁵ Omdat handhaving van rechtsnormen wordt ervaren als een elementaire behoefte, moet de overheid de door haar zelf gestelde regels ook handhaven.

In de verkenning wordt de relevante wetgeving toegelicht. Het college van B en W moeten toezicht houden op de staat van bestaande bebouwing. "B en W [zijn] verplicht om aan te

schrijven tot het treffen van voorzieningen, indien er sprake is van strijd met de eisen van het bouwbesluit.”

In de verkenning wordt niet alleen aangegeven wat het college van B en W zouden moeten doen, maar ook wat zij daadwerkelijk doen. B en W voeren een passief beleid. Alleen naar aanleiding van klachten stelt de afdeling bouw- en woningtoezicht onderzoek in. Van duidelijk beleid of een gestructureerde aanpak waarbij bestaande woningen systematisch worden gecontroleerd is dan ook geen sprake.

In het laatste hoofdstuk van de verkenning geeft de opsteller aan hoe de uitvoering van het handhavings- en aanschrijvingsbeleid kan worden verbeterd. Een nog te formeren handhavingsteam moet overtredingen opsporen en aanschrijven.

Deze verkenning leidt in december 1994 tot een opdracht aan een extern adviesbureau. In samenspraak met de afdeling bouw- en woningtoezicht moet adviesbureau Aussems & Partners een actief aanschrijvingsbeleid formuleren.¹⁶⁶ Op verzoek van de rekenkamer, hebben de afdelingen zakelijk dossier beheer, juridische zaken, beleid en de milieudienst¹⁶⁷ gezocht naar het product van dit externe adviesbureau. Het blijkt onvindbaar te zijn in de gemeente Dordrecht.¹⁶⁸

Nota aanschrijvingsbeleid

Juni 1997 vraagt het college aan de gemeenteraad de nota actief aanschrijvingsbeleid vast te stellen. Omdat de stadsvernieuwingssubsidies die de gemeente van het rijk ontvangt zullen afnemen en de gemeente de woningvoorraad toch op peil wil houden (het zogenaamde voorraadbeleid), zal zij actief moeten gaan aanschrijven. “Op dit moment wordt uitsluitend passief aangeschreven”, zo stelt het college.¹⁶⁹ Met andere woorden, de gemeente neemt zelf geen initiatief tot onderzoek. In de nota wordt ook aandacht gevraagd voor het funderingsprobleem. Wanneer geconstateerd wordt dat een pand onder het minimale niveau van het bouwbesluit zakt, zal moeten worden aangeschreven. Echter omdat de kosten van funderingsherstel vaak niet opwegen tegen de reële waarde van het pand, wordt in dat geval “het doel voorbijgestreefd.” Daarom zal flankerend beleid, zoals subsidie op funderingsherstel, nodig zijn. Aldus de opstellers.

In de bijlage van de nota besteden de opstellers aandacht aan de woningwet. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op bouwwerken. Volgens artikel 13 van de woningwet (1991) moeten B en W nagaan in hoeverre bouwwerken geschikt zijn voor bewoning of voorzieningen behoeven. Bouw- en woningtoezicht moet haar bevindingen vastleggen in een zogenaamd bouwtechnisch opnamerapport. Indien een woning achterstalling onderhoud of bouwkundige verbreken vertoont, zijn B en W verplicht -op grond van artikel 14 van de woningwet- om tot aanschrijving over te gaan. De opsteller van de nota spreekt over een ‘onderzoeksverplichting’ en een ‘aanschrijvingsplicht’.

Omdat handhaven capaciteit vergt, wil de gemeente voornamelijk in een beperkt gebied actief gaan aanschrijven, het noordelijk deel van de Indische buurt.¹⁷⁰

Visie op handhaving en handhavingsbeleid

December 2002 biedt het college de ‘visie op handhaving en handhavingsbeleid’ aan, aan de raad. In dit stuk wordt geen uitdrukkelijke aandacht besteed aan het funderingsprobleem.

Omdat handhaving in Dordrecht “te lang niet de aandacht heeft gekregen die het verdient”, heeft de afdeling Projectmanagement deze visie opgesteld.¹⁷¹ Het begrip handhaven wordt als volgt gedefinieerd: elke handeling van de gemeente die erop is gericht een overtreding van rechtsregels te voorkomen of beëindigen. Gemeenten, die willen handhaven, doen dit in drie stappen. Ten eerste moeten “bevindingen naar aanleiding van een controle gemeld worden aan een overtreder.” Ten tweede, wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld de overtreding ongedaan te maken. Zijn gebreken onvoldoende of niet hersteld, dan zal het college ten slotte een last onder dwangsom moeten opleggen. Tenzij bestuursdwang meer passend is.

Beleidsregel

Juli 2003 stellen B en W de ‘beleidsregels voor de toepassing van artikel 14, lid 1 van de woningwet bij funderingsherstel en cascoherstel’, vast^{xxi}.

In de toelichting op deze beleidsregels verwijst het college naar de woningwet. Het college onderkent dat zij ‘onwillige’ eigenaren van woningen met aangetaste funderingen moet aanschrijven. Dit zal zij doen indien de eigenaren van tenminste 80 procent van de panden in een bouwkundige eenheid hun funderingen willen herstellen.

De eis dat minmaal 80 procent van de eigenaren moet deelnemen aan funderingsherstel voordat B en W het aanschrijvingsinstrument inzetten is, in de ogen van de rekenkamer, feitelijk in tegenspraak met artikel 14 van de woningwet (1991). Immers, indien een woning achterstallig onderhoud of bouwkundige gebreken vertoont, is de gemeente op grond van dit artikel altijd verplicht om aan te schrijven. Ook indien meer dan 20 procent van de eigenaren weigeren noodzakelijke voorzieningen te treffen. Nalaten van aanschrijving kan voor de overige eigenaren immers tot schade leiden wanneer herstel te lang uitblijft.

Beleidsplan vergunningverlening en handhaving bouwregelgeving 2006-2010

September 2006, wordt het beleidsplan vergunningverlening en handhaving bouwregelgeving aan het college aangeboden. B en W hebben twee wettelijke plichten. Zij moeten controleren of woningen worden gebouwd in overeenstemming met de in de vergunning gestelde eisen én toezicht houden op de staat van de bestaande woningvoorraad. De afdeling bouw- en woningtoezicht is belast met deze taken. Uit een intern onderzoek is evenwel naar voren gekomen dat binnen de afdeling bouw- en woningtoezicht nauwelijks aandacht is voor het laatste onderwerp. De kwaliteit van het toezicht is sterk afhankelijk van de keuzes die op de werkvloer worden gemaakt. Keuzes die volgens de opstellers van het beleidsplan “niet voldoende transparant en consequent” zijn. Om de beschikbare capaciteit toch zo goed mogelijk te kunnen benutten heeft bouw- en woningtoezicht een prioriteitenlijst samengesteld. Het thema toezicht funderingen staat bovenaan deze lijst.

Op verzoek van het college van B en W brengt Stibbe advocaten begin 2006 een advies uit. Stibbe advocaten beantwoordt de vraag of de gemeente Dordrecht aansprakelijk kan worden gesteld wanneer deze tekortschiet in haar toezichthoudende taken.¹⁷² Stibbe concludeert dat een gemeente, als er concrete aanwijzingen zijn dat toezicht en/of handhaving geboden zijn,

^{xxi} In dit artikel wordt de aanschrijvingsplicht van de gemeente verwoord.

zonder meer moet optreden. Doet de gemeente dit niet, dan kan zij mogelijk met succes aansprakelijk worden gesteld.¹⁷³

Evaluatie funderingen december 2007

In de evaluatie funderingen 2007, ten slotte, licht de afdeling juridische zaken haar inbreng in het tweede helft van 2007 toe. Omdat de woningwet in 2007 is gewijzigd, zijn nieuwe beleidsregels voor handhaving bij funderingsherstel opgesteld. Navraag van de rekenkamer leert echter dat deze regels nog in de maak zijn.¹⁷⁴

Samengevat, de rekenkamer heeft een verkenning, nota, visie, beleidsregel, beleidsplan en evaluatie doorgenomen. In deze documenten wordt de wettelijke toezichtstaak, ook wel VROM-taken, van het college omschreven.

6.4 Aanschrijven

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat het college in beleidsplannen het voornemen om te gaan aanschrijven al in 1994 heeft vastgelegd. Hiertoe is het college volgens de woningwet 1991 ook verplicht. De rekenkamer is nagegaan of ook eigenaren van woningen met aangetaste funderingen zijn aangeschreven.

Bestuurlijke rapportages handhaving 2003, 2004, 2005 en 2006

Als eerste heeft de rekenkamer de bestuurlijke rapportages handhaving doorgenomen. In bijlage 1 van de bestuurlijke rapportage handhaving 2003, staat dat het college dat jaar voornemens was om 30 eigenaren van woningen met funderingsproblemen aan te schrijven. Of dit is gebeurd kan echter niet worden achterhaald, aldus de opsteller. In de jaarverslagen 2004, 2005 en 2006 wordt niet aangegeven of de gemeente eigenaren van woningen met funderingsproblemen heeft aangeschreven.¹⁷⁵ Om deze reden, heeft de rekenkamer de evaluaties funderingen doorgenomen.

Evaluatierapporten funderingsproblematiek stadsbrede aanpak

De rekenkamer heeft de tussenrapportages en evaluaties funderingsaanpak doorgenomen. Uit deze tussenrapportages kan worden opgemaakt dat tussen 2002 en 2008 vier eigenaren zijn aangeschreven. In 2003 twee eigenaren (Dubbeldamseweg en Willemstraat), in 2004 een derde eigenaar en in 2005 de laatste eigenaar (zie tabel 10).

naam	datum	aanschrijven	genoemde straat
Tussenrapportage stadsbrede funderingsaanpak juni 2002	Jun. '02	In de rapportage wordt niet ingegaan op het onderwerp aanschrijvingen.	
Evaluatierapport funderingsproblematiek stadsbrede aanpak	Jan. '03	Het aanschrijvingsbeleid moet zo spoedig mogelijk worden gewijzigd.	
Funderingsproblematiek stadsbrede aanpak tussenstand medio 2003	Juli '03	Het aanschrijvingsbeleid is aangepast. Daarnaast "zijn er ook daadwerkelijk aanschrijvingen uitgegaan, naar een adres op de Dubbeldamseweg en op de Willemstraat."	Dubbeldamse weg en de Willemstraat
Evaluatie funderingen 2003	Dec.'03	In twee gevallen is het aanschrijvingsinstrument succesvol ingezet. September 2003 is een vooraankondiging naar de eigenaar van een woning aan de Singel gezonden.	Willemstraat 4/6 en Dubbeldamse weg 137/139
Rapportage funderingen	Juni '04	In de rapportage wordt niet ingegaan op het onderwerp aanschrijvingen.	
Evaluatie funderingen 2004	Maart '05	In de rapportage wordt niet op ingegaan op het onderwerp aanschrijvingen.	
Evaluatie funderingen juli 2005	Juli '05	In 2004 is bouwen en wonen één keer verzocht een eigenaar aan te schrijven. Ook in 2005 is bouwen en wonen verzocht een weigerachtige eigenaar aan te schrijven.	
Evaluatie funderingen 2005	Jan. '06	Een eigenaar is aangeschreven om mee te werken aan het funderingsherstel van zijn bouwblok.	
Evaluatie funderingen juli 2006	Sept. '06	Hoewel enkele eigenaren niet willen meewerken aan funderingsherstel, schrijft de gemeente deze niet aan omdat aan de vereisten verwoord in de beleidsregels voor de toepassing van artikel 14, lid 1 van de woningwet bij funderingsherstel en cascoherstel niet is voldaan (80% deelname).	
Funderingen evaluatie juli 2007	Sept. '07	Juridische zaken heeft op diverse terreinen inbreng gehad. Zo heeft zij in concrete gevallen meegedacht over de inzet van het aanschrijvingsinstrument.	
Funderingen evaluatie december 2007	Febr. '08	Juridische zaken heeft geadviseerd over een tweetal (voorgenomen) aanschrijvingen.	

Tabel 10 Samenvatting Evaluatierapporten funderingsproblematiek stadsbrede aanpak

Om vast te kunnen stellen of bovenstaande aan de raad verschaft informatie betrouwbaar is, heeft de rekenkamer bij de milieudienst ZHZ -waar de afdeling bouw- en woningtoezicht tegenwoordig onder valt- een overzicht van verzonden aanschrijvingen funderingsherstel over de periode 1992-2008 opgevraagd (zie tabel 11).¹⁷⁶

	datum	genoemde straat
1	maart 2000	Camphuijzenstraat 1 t/m 31
2	april 2001	Oranjepark 10
3	november 2002	Dubbeldamseweg Zuid 137 t/m 139
4	november 2002	Willemstraat 6
5	januari 2007	Hendrikstraat 38
6	januari 2007	Hendrikstraat 40
7	januari 2007	Hendrikstraat 48

Tabel 11 Overzicht verzonden aanschrijvingen funderingsherstel

De informatie over Oranjepark 10 komt niet voor in de basisdossiers van milieudienst ZHZ, maar wel in een 'schaduwarchief'.¹⁷⁷

Wanneer de evaluatierapporten funderingsproblematiek worden vergeleken met het overzicht van de milieudienst ZHZ, blijkt dat de aan de raad verschaft informatie onvolledig is.

Daarnaast heeft de rekenkamer vastgesteld, dat aan de aangeschreven eigenaren subsidie is verstrekt.¹⁷⁸

Ambtelijke reactie

In een ambtelijke reactie wordt beweerd dat de eigenaren van Hendrikstraat 38, 40 en 48 niet zijn aangeschreven. Deze ambtelijke reactie riep vragen op bij de rekenkamer. Immers als bovengenoemde eigenaren niet zijn aangeschreven, is de door de milieudienst ZHZ verschaft informatie onbetrouwbaar.

Wanneer het college een eigenaar aanschrijft, moet zij dit openbaar maken. Zie ook paragraaf 2.4 van dit rapport. De rekenkamer is zodoende nagegaan of bovengenoemde aanschrijvingen zijn ingeschreven in de openbare registers van het kadaster.¹⁷⁹ Dit is het geval. Drie, door de burgemeester opgestelde, verklaringen zijn 26 januari 2007 ingeschreven (zie tabel 12).

Daarom neemt de rekenkamer de reactie niet over.

straat	bewaarder kadaster	datum inschrijving	register onroeren de zaken	verklaring burgemeester
Hendrikstr. 38	Mr. W. Louwman	26 januari 2007	deel 51530 nummer 195	Het pand wordt ingevolge artikel 14 lid 1 van de woningwet aangemerkt. Onderzoek heeft uitgewezen dat de fundering niet naar behoren functioneert en hersteld moet worden. De fundering voldoet niet aan de norm bedoeld in artikel 2.5 e.v. van het bouwbesluit. Het onderzoeksrapport is gedateerd op 16 maart 2004.
Hendrikstr. 40	Mr. W. Louwman	26 januari 2007	deel 51530 nummer 197	Het pand wordt ingevolge artikel 14 lid 1 van de woningwet aangemerkt. Onderzoek heeft uitgewezen dat de fundering niet naar behoren functioneert en hersteld moet worden. De fundering voldoet niet aan de norm bedoeld in artikel 2.5 e.v. van het bouwbesluit. Het onderzoeksrapport is gedateerd op 16 maart 2004.
Hendrikstr. 48	Mr. W. Louwman	26 januari 2007	deel 51530 nummer 196	Het pand wordt ingevolge artikel 14 lid 1 van de woningwet aangemerkt. Onderzoek heeft uitgewezen dat de fundering niet naar behoren functioneert en hersteld moet worden. De fundering voldoet niet aan de norm bedoeld in artikel 2.5 e.v. van het bouwbesluit. Het onderzoeksrapport is gedateerd op 16 maart 2004.

Tabel 12 Verklaringen

In de bestuurlijke reactie meldt het college "U wijst in uw rapport [...] voorts op de onduidelijkheid over de vraag of een aantal specifieke eigenaren van woningen wel of niet is aangeschreven. Uw constatering is juist.

De betrokken eigenaren zijn echter wel degelijk aangeschreven. Het projectteam Funderingen was weliswaar op de hoogte van de aanschrijvingsprocedure, maar beschikte niet over het laatste gegeven (vanuit de Milieudienst ZHZ) dat de procedure werd doorgezet terwijl de betrokken eigenaren intussen hadden besloten om toch mee te werken aan het funderingsherstel. Voortdurend vindt afstemming plaats tussen het projectteam en de Milieudienst ZHZ maar helaas is dit misverstand ontstaan"

De rekenkamer constateert dat de communicatie met de milieudienst ZHZ voor verbetering vatbaar is.

Lijst funderingsherstel urgente zaken

De rekenkamer heeft van de milieudienst ZHZ ook een lijst met 'urgente zaken' ontvangen. Tweeëndertig eigenaren¹⁸⁰ weigeren om diverse redenen^{xxii} al enkele jaren noodzakelijke voorzieningen te treffen. Het college heeft deze 'onwillige' eigenaren niet aangeschreven.

De rekenkamer wil weten wanneer is geconstateerd dat de funderingen, van de woningen van deze eigenaren, zijn aangetast. Daarom heeft zij de funderingsonderzoeken opgevraagd. Bestudering van deze onderzoeken leert dat de drie ingehuurde ingenieurbureaus al in 2002 en 2003 concluderen dat funderingsherstel noodzakelijk is. In één geval zijn funderingstechnische maatregelen zelfs op zeer korte termijn noodzakelijk. Zie eveneens tabel 13.

Het college wil deze eigenaren alsnog gaan aanschrijven. De rekenkamer stelt vast dat hiervan in de evaluatierapporten funderingsproblematiek geen melding wordt gemaakt.

datum funderingsonderzoek	straat	onderzoeks bureau	conclusies
juni 2002	Krugerstraat	Fugro	Op basis van het gehele funderingsonderzoek zijn wij van mening dat de handhavingstermijn van de bouweenheid op de bestaande fundering 5 tot 15 jaar bedraagt. De algehele beoordeling van de staat van de fundering kan worden omschreven als redelijk tot matig.
juli 2002	Singel	Gemeentewerken	De funderingstechnische handhavingstermijn van de bouweenheid bedraagt 20 jaar.
augustus 2002	Groenedijk	Wareco	Gezien de draagkrachtproblematiek wordt geadviseerd bij deze woningen een volledig nieuwe fundering aan te brengen.
november 2002	Borneostraat	Wareco	Gezien de naar verwachting combinatie van droogstand- en draagkrachtproblematiek wordt geadviseerd bij deze woningen een volledig nieuwe fundering aan te brengen.
november 2002	Oranjelaan	Wareco	Voor het voldoende functioneren van de fundering onder deze panden, uitgaande van een minimale handhavingstermijn van 25 jaar, zijn maatregelen ter stabilisatie van de fundering noodzakelijk.
januari 2003	Sumatrastraat	Wareco	Gezien de vervormingen, scheurvorming en reeds aanwezige droogstandschade wordt verwacht dat enige verdere achteruitgang van de palen zal leiden tot onacceptabele schade aan het casco. Geadviseerd wordt dan ook om de fundering volledig te vernieuwen.

^{xxii} Onwil, pand is verhuurd, gezondheid, leeftijd, financieel.

datum funderingsonderzoek	straat	onderzoeks bureau	conclusies
januari 2003	Sumatraplein	Wareco	Gezien de vervormingen, scheurvorming en reeds aanwezige droogstandschaade wordt verwacht dat enige verdere achteruitgang van de palen zal leiden tot onacceptabele schade aan het casco. Geadviseerd wordt dan ook om de fundering volledig te vernieuwen.
januari 2003	Celebesstraat	Wareco	Verwacht wordt dat enige verdere achteruitgang van de palen zal leiden tot onacceptabele schade aan het casco. Geadviseerd wordt dan ook om de fundering volledig te vernieuwen.
april 2003	Markettenweg	Gemeente- werken	De funderingstechnische handhavingstermijn van de bouweenheid bedraagt 20 jaar.
april 2003	Vossiusstraat	Gemeente- werken	De funderingstechnische handhavingstermijn van de bouweenheid bedraagt 30 jaar mits de grondwaterstand op voldoende hoogte wordt gehandhaafd. De funderingstechnische handhavingstermijn van pand 35 is 10 jaar. Funderingstechnische maatregelen zijn voor pand 35 op termijn noodzakelijk.
juli 2003	Johan de Wittstraat	Gemeente- werken	De funderingstechnische handhavingstermijn van de bouweenheid bedraagt 10 jaar. Funderingstechnische maatregelen zijn op zeer korte termijn noodzakelijk. Tevens dienen constructieve verbeteringen uitgevoerd te worden aan de casco.
oktober 2003	Krommedijk	Fugro	Op basis van het gehele funderingsonderzoek zijn wij van mening dat de handhavingstermijn van de bouweenheid op de bestaande fundering 10 tot 20 jaar bedraagt. De algehele beoordeling van de staat van de fundering kan worden omschreven als redelijk tot matig.
oktober 2004	Singel	Gemeente- werken	De funderingstechnische handhavingstermijn van de bouweenheid bedraagt 0 -10 jaar. Gezien het resultaat van het onderzoek adviseren wij voor deze bouweenheid een 2e fase onderzoek op te starten. Funderingstechnische maatregelen zijn noodzakelijk.

Tabel 13: lijst met urgente zaken

Oordeel rekenkamer

Indien een woning achterstallig onderhoud of bouwkundige gebreken vertoont, moet het college de eigenaar, op grond van artikel 14 van de woningwet, aanschrijven tot het treffen van voorzieningen.¹⁸¹ In de aanschrijving omschrijft het college de geconstateerde gebreken en de voorzieningen die de eigenaar moet treffen. Hierbij noemt zij een termijn. Daarnaast geeft het college aan welke bestuurlijke sanctie volgt, indien de eigenaar de aanschrijving niet uitvoert. De rekenkamer stelt vast dat het college tussen maart 2000 en januari 2007 zeven eigenaren heeft aangeschreven. Echter omdat het college een tweeëndertigtal 'onwillige' eigenaren niet heeft aangeschreven, is volgens de rekenkamer niet voldaan aan norm 4.

norm	oordeel
4	Eigenaren die voorzieningen moeten treffen maar dit niet doen, worden (binnen twee jaar na het opstellen van het opnamerapport) door het college van B en W aangeschreven. De aanschrijving moet worden geregistreerd in het kadaster.

6.5 Bestuurlijke sancties

Het college heeft tussen maart 2000 en januari 2007 zeven eigenaren aangeschreven. Indien een eigenaar -nadat deze is aangeschreven- weigert voorzieningen te treffen, moeten B en W in beginsel bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen. Navraag bij de milieudienst ZHZ leert dat dit ook is gebeurd. Een aannemer heeft in opdracht van het college de funderingen van drie woningen aan de Dubbeldamseweg Zuid en Willemstraat hersteld.¹⁸² De kosten hiervan moeten worden verhaald op de eigenaren. Dit is gebeurd, maar wel na aftrek van subsidie.¹⁸³ De rekenkamer vraagt zich hardop af of dit wenselijk is. Immers "om te voorkomen dat eigenaren het op een aanschrijving laten aankomen of proberen het proces onnodig te rekken, kan als beleidslijn gehanteerd worden dat het recht op subsidie vervalt zodra tot uitvoering van de aanschrijving moet worden overgegaan."¹⁸⁴

Oordeel rekenkamer

Indien een eigenaar van een woning waar gebreken zijn geconstateerd geen voorzieningen treft, moet het college bestuursdwang toepassen óf een dwangsom opleggen. Zo luidt norm vijf. In de bovenstaande paragraaf stelt de rekenkamer vast dat het college bestuursdwang heeft toegepast. Toch, is niet voldaan aan norm 5. Dit omdat het college tot 2007, het jaar waarin de woningwet is gewijzigd, dit pas mocht doen nadat de eigenaar was aangeschreven én de rekenkamer in de voorgaande paragraaf constateert dat het college tweeëndertig 'onwillige' eigenaren niet heeft aangeschreven.

norm		oordeel
5	Vanaf 1998 geldt dat het college van B en W (binnen twee jaar na het opstellen van het opnamerapport) een bestuurlijke sanctie moeten opleggen, indien een eigenaar van een woning waar gebreken zijn geconstateerd geen voorzieningen treft.	niet voldaan

Reflectie op norm 4 en 5

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamer 2 normen geformuleerd. Het college moet 'onwillige' eigenaren aanschrijven tot het treffen van voorzieningen en indien nodig een sanctie opleggen. Dit laatste omdat een bestuursorgaan niet slechts bevoegd is om bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen, maar daartoe ook in beginsel gehouden is. Gedurende dit onderzoek is de vraag gerezen of het college ook moet handhaven, wanneer de gevolgen hiervan maatschappelijk onaanvaardbaar lijken te zijn. Moet bijvoorbeeld bestuursdwang toegepast worden indien vooraf duidelijk is dat de eigenaar herstel niet kan betalen? Deze vraag heeft de rekenkamer voorgelegd aan Nauta Dutilh.

Het advocatenkantoor geeft aan dat, naarmate zwaarwegende algemene belangen op het spel staan, individuele omstandigheden van aangeschreven eigenaren niet snel aanleiding kunnen vormen om van handhaving af te zien. Wel kan het, ook volgens vaste jurisprudentie, in een dergelijke situatie onredelijk zijn om de kosten van bestuursdwang op de aangeschrevene te verhalen. In dat geval ligt het echter voor de hand dat de overheid, juist wegens dat zwaarwegende algemeen belang, wel overgaat tot uitoefening van bestuursdwang als de aangeschrevene niet zelf overgaat tot het treffen van maatregelen, maar daarbij afziet van kostenverhaal.¹⁸⁵

7 DE EFFECTEN VAN HET RONDOM FUNDERINGSPROBLEMEN GEVOERDE BELEID

7.1 Inleiding

De rekenkamer doet een onderzoek naar bestuurlijk handelen. In de voorgaande hoofdstukken heeft zij beschreven op welke wijze het gemeentebestuur is omgegaan met het funderingsprobleem.

- Bestuurlijk handelen: toezicht houden op kwaliteit woningvoorraad, onder andere door onderzoek te doen.
- Bestuurlijk handelen: actief informeren van burgers en belanghebbenden.
- Bestuurlijk handelen: actief optreden om kwaliteitsvermindering tegen te gaan.
- Bestuurlijk handelen: aanschrijven en handhaven.

Wanneer niet is voldaan aan de normen op dit punt hoeft er in beginsel nog geen probleem te ontstaan. Pas wanneer niet of onvoldoende voldoen aan de normen leidt tot maatschappelijke en individuele effecten is er sprake van een probleem.

Daarom is het van belang deze effecten in kaart te brengen. In het geval van woningen gaat het daarbij om het effect op het in de betrokken woningen opgeslagen vermogen. Woningbezit is voor een groot deel van de bewoners van het funderingsgebied de belangrijkste, zo niet de enige vorm van vermogen. Negatieve effecten op dat vermogen hebben dan ook een onevenredig groot gevolg voor die bewoners.

Eigen verantwoordelijkheid eigenaren

Dat betekent overigens ook dat bewoners zelf een grote verantwoordelijkheid hebben om hun vermogen in stand te houden. Die verantwoordelijkheid geldt op verschillende momenten:

1. Bij de aankoop van de woning. Er rust op dat moment een mededelingsplicht op de verkoper en een onderzoeksplicht op de koper.
2. Gedurende de bewoning: er rust dan een onderhoudsplicht op de eigenaar. Gebleken gebreken dienen tijdig en preventief hersteld te worden opdat grotere gevolgschade wordt vermeden.
3. Bij de overgang naar een andere woning (verkoop bestaande woning en aankoop nieuwe woning). Er rust dan een mededelingsplicht op de verkoper en de eigenaar van een woning is verantwoordelijk om zorgvuldig en risicomijdend te handelen.

Verantwoordelijkheid overheid

De overheid is niet primair verantwoordelijk^{xxiii} voor de vermogenspositie van eigenaren. Ze is er echter wel verantwoordelijk voor dat eigenaren goed zijn geïnformeerd opdat zij de eigen verantwoordelijkheid kunnen invullen. Wanneer immers beschikbare informatie niet adequaat openbaar wordt gemaakt zijn eigenaren, kopers en verkopers niet in staat om invulling te geven

^{xxiii} De rekenkamer gebruikt hier bewust het woord verantwoordelijk omdat zij geen uitspraak kan doen over formeel juridische aansprakelijkheid. Wanneer een overheid verantwoordelijk is betekent dat nog niet automatisch dat zij aansprakelijk is voor gebleken tekortkomingen.

aan hun primaire verantwoordelijkheid en dat kan leiden tot een indirecte verantwoordelijkheid met als gevolg daarvan opgetreden schade.

Wanneer de overheid oordeelt dat er reden is om eigenaren tegemoet te komen in door hen geleden (vermogens) schade mag daaraan de eis worden gesteld dat zij gelijke gevallen gelijk behandelt. Concreet betekent dit dat subsidieregelingen openbaar zijn en zijn voorzien van transparante criteria. Het toepassen van coudance in individuele gevallen dient gebaseerd te zijn op openbare en transparante criteria waarover in algemene zin publieke verantwoording wordt afgelegd.

Effecten

De rekenkamer wil het bestuurlijk handelen van de voorgaande hoofdstukken plaatsen in de context van de opgetreden effecten. Het doel daarvan is inzicht te geven in de volgende vragen:

- Waren kopers in staat om invulling te geven aan hun onderzoeksplicht op het moment van koop?
- Waren verkopers in staat om invulling te geven aan hun mededelingsplicht op het moment van koop?
- Waren eigenaren in staat om invulling te geven aan hun onderhoudsplicht?
- Zijn er gevallen waarin de gemeente oordeelde dat een financiële tegemoetkoming naast de gepubliceerde subsidieregeling wenselijk was?

De rekenkamer is nagegaan of er verkooptransacties zijn geweest op momenten waarop beschikbare informatie (zie voorgaande hoofdstukken) niet of onvoldoende gepubliceerd waren. Dat kan gaan om het niet voldoen aan de verplichting om een aanschrijving te melden in het kadaster. Dat kan het gaan om het niet (adequaat) publiceren van informatie over funderingsproblemen. Dat kan gaan om het niet (adequaat) informeren van eigenaren over funderingsproblemen.

Verkoop woning

De eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar komt tot uitdrukking bij de verkoop van de woning. De aspirant koper mag verwachten dat de woning de eigenschappen bezit die voor een normaal gebruik daarvan nodig zijn. Zeker sinds op 1 januari 1992 het nieuwe burgerlijk wetboek is ingevoerd is afstemming tussen koper en verkoper van groot belang. De verkoper is verplicht (verborgen) gebreken aan aspirant kopers te melden. Daartegenover staat de onderzoeksplicht van de aspirant koper. Deze is verplicht zich actief op de hoogte te stellen van de staat van de woning.

Bij koop of verkoop van een huis kan een makelaar worden ingeschakeld die ofwel uit naam van de aspirant koper ofwel uit naam van de verkoper optreedt. De onderzoeksplicht en de mededelingsplicht blijven rusten bij respectievelijk de koper en de verkoper. De makelaar heeft, als hij uit naam van de verkoper optreedt, geen contractuele relatie met de koper, immers de koopovereenkomst wordt gesloten tussen de koper en de verkoper. De makelaar kan alleen aansprakelijk worden gehouden voor een gebrek als de verkoper de makelaar heeft geïnformeerd over het gebrek en de makelaar dit gebrek niet aan de koper heeft verteld. Voor gebreken die de verkoper kent, maar niet aan de makelaar meldt, blijft de verkoper aansprakelijk.¹⁸⁶

Kortom, bij de verkoop van een woning, moet de verkoper gebreken melden en de koper onderzoek doen naar de staat van de woning. Wanneer de koper na het tekenen van de koopovereenkomst een gebrek constateert, rijst de vraag of ook de verkoper hiervan op de hoogte was. Vierentwintig januari 2007 heeft de rechtbank Dordrecht uitspraak in een zaak gedaan, waarin deze vraag centraal stond.

Woning aan de Singel

Tien januari 2000 wordt een woning aan de Singel verkocht.

Ruim twee jaar later, juli 2002, ontgraaft Wareco in opdracht van de gemeente de funderingen van deze woning.

Acht september 2003 informeert Wareco de koper. Het ingenieursbureau heeft vastgesteld dat de funderingen aan de linkerzijgevel zijn aangetast en adviseert om "onder het pand een volledige nieuwe fundering aan te brengen."

Juni 2004 ontvangt de koper onder andere informatie waaruit duidelijk wordt dat Wareco in 1989 ook een grondwateronderzoek heeft uitgevoerd. Hieruit zou blijken dat, in het gebied waar de woning is gelegen (Merwestein Noord), vermoedelijk droogstand van de funderingspalen is opgetreden.

Na bestudering van de resterende informatie, concludeert de koper dat de verkoper hiervan op de hoogte was of redelijkerwijs had kunnen zijn. Onder meer omdat de verkoper heeft deelgenomen aan overleg met de gemeente.

Augustus 2004 stelt de koper de verkoper in kennis van de funderingsproblemen.

Juli 2005 vordert de koper, bij dagvaarding, gedeeltelijke vernietiging van de koopovereenkomst. Belangrijkste grondslag voor die vordering is dat de verkoper "wezenlijke

informatie en documentatie over de mogelijke schade aan de funderingen [...] bij de verkoop van de woning ten onrechte niet heeft medegedeeld aan [de koper]”.¹⁸⁷

De Rechtbank Dordrecht wijst deze vordering, januari 2007, af. De rechtbank oordeelt dat de koper de verkoper niet ‘binnen bekwame tijd’, dat wil zeggen twee maanden, in kennis heeft gesteld van de geconstateerde funderingsproblemen.

Concluderend

In hoofdstuk 4 van dit rapport werpt de rekenkamer de vraag op of het college de, door Wareco uitgevoerde, grondwateronderzoeken openbaar had moeten maken. Er is daartoe geen wettelijke plicht. De rekenkamer gaat er wel vanuit dat een rechtzaak mogelijk voorkomen was, wanneer dit was gebeurd. Door beschikbare informatie openbaar te maken kunnen zowel koper als verkoper invulling geven aan hun onderzoeksverplicht cq mededelingsverplicht. Wanneer kopers en verkopers gebruik maken van deze openbaar gemaakte informatie worden onnodige disputen en mogelijk zelfs schade voorkomen. Volgens de rekenkamer dient de overheid door openbaarmaking eigenaren in staat te stellen om hun verplichtingen beter uit te voeren wanneer de overheid daartoe over informatie beschikt. Daaruit volgt een impliciete maatschappelijke plicht tot openbaarmaking.

In de bestuurlijke reactie meldt het college “U [...] stelt dat de gemeente er verantwoordelijk voor is dat eigenaren goed geïnformeerd zijn opdat zij de eigen verantwoordelijkheid (voor hun vermogenspositie) kunnen invullen.

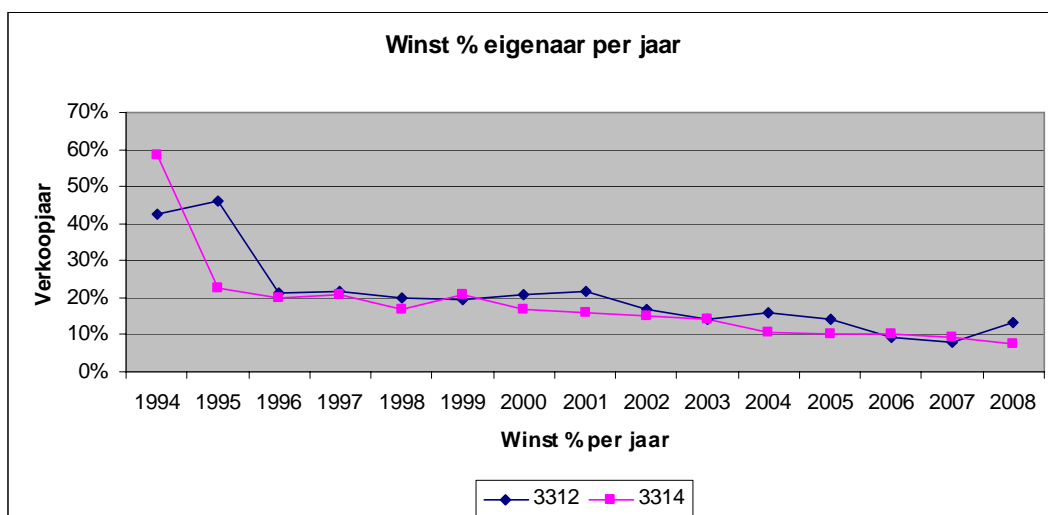
Helaas geeft u in uw rapport niet aan op welke (wettelijke) grondslag die verantwoordelijkheid gebaseerd zou zijn. Een onderbouwing voor uw standpunt ontbreekt derhalve. In uw conclusie [...] geeft u aan dat er naar uw mening sprake is van een **impliciete** maatschappelijke plicht tot openbaarmaking. Daar staat naar onze mening tegenover dat sprake is van een **wettelijke** informatieplicht van de verkoper van een pand en een **wettelijke** onderzoeksverplicht van de koper van een pand. Een bouwkundig onderzoek, uit te voeren in opdracht van verkoper of koper van een pand, zou dezelfde gebreken aan het licht moeten brengen als onderzoek door de gemeente. In dat licht is uw stelling te absoluut en algemeen gesteld en onvoldoende onderbouwd.”

De rekenkamer laat het graag aan de lezer of die van oordeel is dat openbaarmaking in het publieke discours tot de plichten van de overheid hoort.

7.2 Vermogensontwikkeling

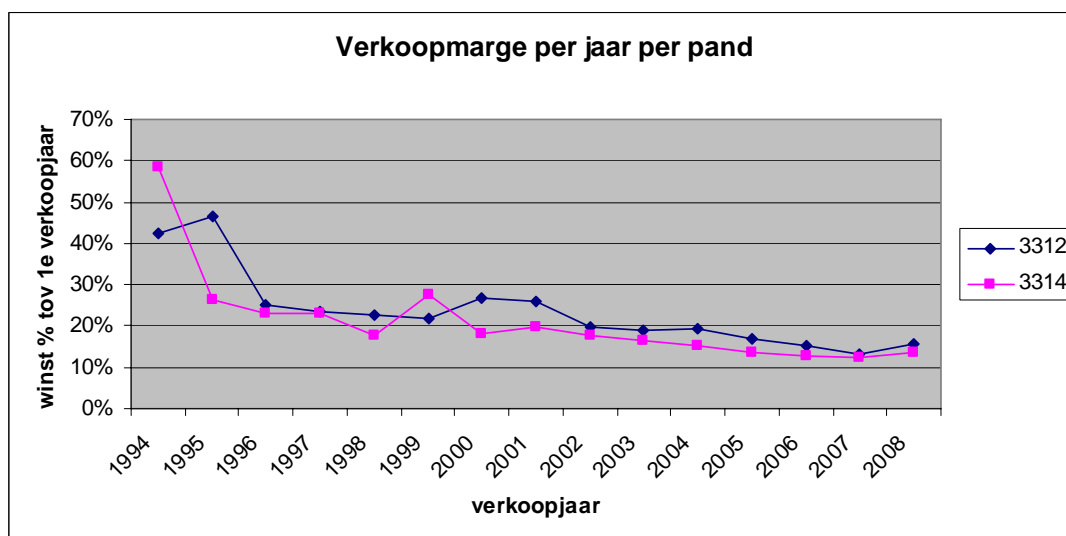
De rekenkamer is nagegaan of de in woningen opgesloten vermogens voldoende ruimte boden om de benodigde onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. De rekenkamer is nagegaan of het optreden van funderingsproblemen heeft geleid tot een significante afwijking van de vermogensontwikkeling in het funderingsgebied.

De rekenkamer heeft daarvoor de ontwikkeling van de woningmarkt over de periode 1993-2008 bestudeerd.¹⁸⁸ Dat maakt het mogelijk de ontwikkeling in het postcodegebied 3312 en 3314 (funderingsgebied) te vergelijken met de ontwikkeling in Dordrecht¹⁸⁹, West Nederland en Nederland.



Grafiek 1 Winst % eigenaar per jaar.
Bron: kadaster, transacties 1994-2008^{xxiv}

Hoewel de winstmarge per jaar^{xxv} licht is gedaald, bedraagt die in alle jaren absoluut meer dan 10 procent en een groot deel van de periode zelfs bijna 20 procent. Dat is ook het geval nadat (circa 1997) bekend was geworden dat zich mogelijk funderingsproblemen in het gebied voordeden.

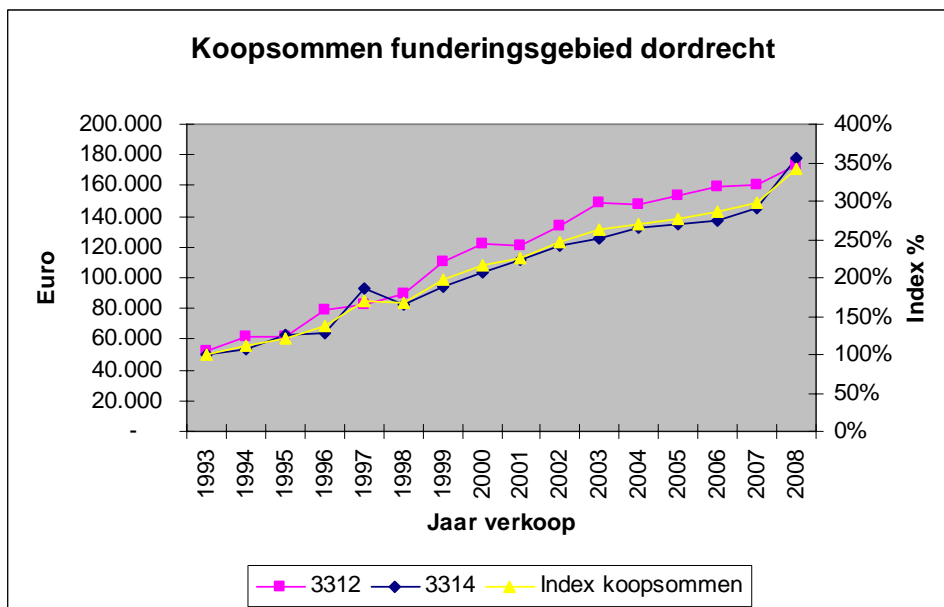


Grafiek 2 Verkoopmarge per jaar per pand.

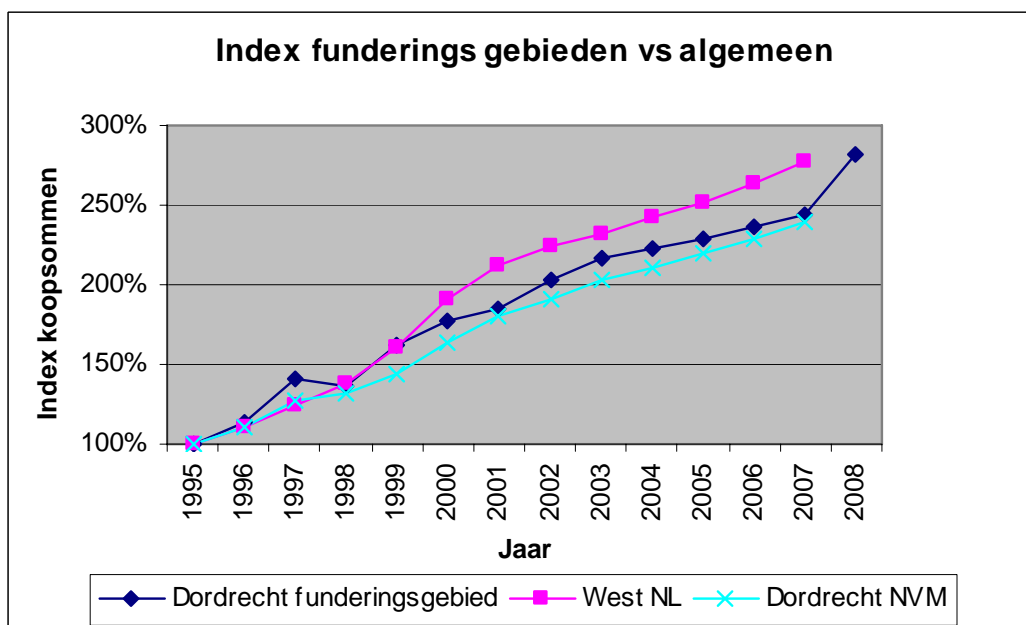
Wanneer we het beoordelen op basis van de ontwikkeling per pand zien we dat panden in de periode 1993-2008 gemiddeld ruim 8 procent absoluut per jaar in waarde stijgen.

^{xxiv} De berekende winst 1994 vertoont een afwijking als gevolg van een te klein aantal transacties.

^{xxv} De winst is uitgedrukt als (verkoopprijs-aankoopprijs) / (jaar van verkoop – jaar van aankoop) per eigenaar.



Grafiek 3 Koopsommen funderingsgebied.



Grafiek 4 Index funderingsgebieden.

Van een sterke afwijking tussen het funderingsgebied en Dordrecht geheel is geen sprake (zie grafiek 4). Wel zien we dat na 1998/2000 zowel Dordrecht als het funderingsgebied negatief afwijken ten opzichte van West Nederland. Of dat samenhangt met de economische positie van Dordrecht^{xxvi} dan wel het bekend worden van funderingsproblemen is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen.

^{xxvi} Zoals bekend blijft de economische ontwikkeling in Dordrecht al sinds 1998 achter bij West Nederland, de geplande inhaalslag is nog niet gerealiseerd. De oorzaak daarvan is geen onderwerp van dit onderzoek.

Uit het hiervoor gepresenteerde blijkt dat funderingsherstel in algemene zin wel gefinancierd kon worden uit de opgetreden vermogenswinst. Voorwaarde daarvoor is dat die winst niet al is geïncasseerd door een eigenaar voordat funderingsproblemen bekend raakten.

Hoewel de gevolgen in algemene zin financieerbaar waren blijkt uit diverse krantenartikelen en uit de publicaties van het belangenvereniging funderingsproblematiek dat de individuele gevolgen ernstig kunnen zijn. Enkele voorbeelden:

- 1. Bij aankoop in 1995 wordt een funderingsonderzoek uitgevoerd. Bovenste stukje (25 cm) fundering staat droog. Kwaliteit funderingshout nog goed. Als oorzaak wordt genoemd zanderig wegcunet en niet afgedichte riolering. Riol wordt in 1997 vervangen en dat zou het probleem moeten oplossen. Mogelijk door het te laag aanleggen van drainage bij de riolrenovatie ontstaan alsnog funderingsproblemen. De bewoners worden daarover oktober 2000 ingelicht. De funderingsproblemen hebben geleid tot het vervangen van de fundering voor het hele bouwblok.*
- 2. Bij aankoop in 1999 wordt bij de koop een onderzoek uitgevoerd. Er worden problemen geconstateerd met een aanbouw, niet met de fundering. Later blijkt dat op dat moment Wareco rapporten bestaan waaruit blijkt dat er ernstige problemen met de funderingspalen waren. Uiteindelijk gevolg: executoriale verkoop.*
- 3. Een eigenaar ontvangt in januari 2002 van de gemeente Dordrecht per abuis een brief met onjuiste inhoud. De gemeente herstelt haar fout en stuurt een nieuwe brief waaruit blijkt dat funderingsherstel nodig is. De eigenaar heeft inmiddels de woning verkocht en een nieuwe woning gekocht. De verkoop moet ongedaan worden gemaakt. Er volgt een juridische procedure tussen koper en verkoper die verkoper verliest. De verkoper stelt de gemeente aansprakelijk. Formeel wordt de aansprakelijkheid afgewezen op grond van een 'disclaimer' in de brief. De funderingsschade zelf is niet beïnvloed door de brief en komt daarmee voor rekening van de eigenaar. Begin 2003 betaalt de gemeente Dordrecht € 7.500 vergoeding voor gemaakte kosten op grond van coulance.*

In 2002 is een schouw gehouden waarbij per pand geschatte kosten voor herstel van de fundering zijn bepaald. De rekenkamer heeft deze informatie gerelateerd aan de gerealiseerde koopsommen. Er blijkt enig effect te zijn van de informatie over de kosten van funderingsherstel. De ontwikkeling van de koopprijs blijft achter voor woningen waarvan is vastgesteld dat herstel van de fundering wenselijk is. Het effect is echter kleiner dan de verwachte kosten (zie bijlage 6).

Verkooptransacties

De rekenkamer is ook nagegaan of woningen waarvan de eigenaar is aangeschreven tot het treffen van voorzieningen, later zijn doorverkocht (woningen die eigendom zijn van verhuurders zijn uitgezonderd).

jaar	straat	huisnr.	koopsom
2002	Camphuyzenstraat	1	€ 88.487
2004	Dubbeldamseweg Zuid	137	€ 187.000

Tabel 15 Verkoop van aangeschreven woningen

Ondanks het bestaan van aanschrijvingen woningwet vinden er verkooptransacties plaats. Tabel 15 geeft dat weer.

Van de 'lijst met urgente zaken' blijken de volgende woningen verkocht te zijn nadat vastgesteld was dat er funderingsproblemen waren, maar voordat deze informatie openbaar werd gemaakt. Ondanks de urgentie ging de gemeente niet over tot aanschrijving tot het treffen van voorzieningen. De kopers konden daardoor geen invulling geven aan hun onderzoeksplicht, aldus de rekenkamer.

adres	datum funderingsonderzoek	datum verkooptransactie	koopsom
Celebesstraat 37	januari 2003	november 2003	€ 130.000
Krommedijk 55	oktober 2003	januari 2006	€ 175.000
Sumatraplein 5	januari 2003	oktober 2006	€ 222.500

Tabel 16 Woningen die voorkomen op de 'lijst met urgente zaken'

8 RAAD

Inleiding

De rekenkamer wil met dit onderzoek de vraag beantwoorden of het gemeentebestuur heeft gehandeld zoals van haar verwacht mocht worden. In hoofdstuk 3 tot en met 7 worden normen uitgewerkt en feiten gepresenteerd. Deze hoofdstukken zijn ambtelijk becommentarieerd. Daar de rekenkamer in hoofdstuk 3 tot en met 7 geen aandacht besteedt aan de rol van de raad, heeft zij aan dit rapport een achtste hoofdstuk toegevoegd. De rekenkamer heeft geen uitputtend onderzoek gedaan. Zij heeft de discussie over een aantal beleidsstukken in raad en commissies samengevat.

Achtereenvolgens:

1. de nota grondwaterproblematiek in samenhang met riolering;
2. een brief van een eigenaar;
3. de aansprakelijkheidsstelling door de Vereniging Platform Funderingen;
4. de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein;
5. beleidsplan funderingsaanpak én
6. Scheve huizen, evaluatie funderingsaanpak in zes gemeenten

8.1 Nota grondwaterproblematiek in samenhang met riolering

In de nota grondwaterproblematiek in samenhang met riolering uit 1987, onderkent het sectorhoofd civiele werken dat als gevolg van lekkende riolen de grondwaterstand daalt en dat dit aanleiding kan geven tot rotting van houten palen (zie ook paragraaf 3.2.1). "De meeste funderingsproblemen worden aangetroffen in de 19e eeuwse Schil en in mindere mate ook in het Land van Valk, de Indische buurt en Krispijn-Oost." Uit de nota blijkt eveneens dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor het grondwaterbeheer en daarom niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de gevolgen van een te lage grondwaterstand. De nota is op 16 december 1987 in de commissie voor bedrijven behandeld. De raadsleden staan stil bij de aansprakelijkheidsvraag. Zo kan de heer Mostert (SGP) de juridische problemen nog niet wegen en wil de heer Kooijman (VVD) weten of er jurisprudentie met betrekking tot aansprakelijkheid van gemeenten beschikbaar is.

8.2 Brief van een eigenaar

Achttien februari 1996 ontvangt de raad een brief van de heer Cobben, woonachtig in de Emmastraat (deelgebied Nassauweg Oost). Bodemkundig ingenieur Cobben schrijft dat de houten funderingspalen van de woningen in zijn straat door droogstand zijn aangetast. Hierdoor verzakken de woningen langzaam (3 tot 4 mm per jaar).¹⁹⁰ De briefschrijver vraagt hiervoor met spoed aandacht. Zestien april 1996 mag de heer Cobben zijn brief in de commissie openbare voorzieningen toelichten. Het sectorhoofd civiele werken deelt mede dat in de naastgelegen Willemstraat een grote lekkage is geconstateerd en dat deze nu moet worden

'aangepakt'. Hoewel de gemeente niet verantwoordelijk is voor de grondwaterstand, draagt zij hiermee, in de optiek van wethouder Veldhuizen, wel bij aan de oplossing. De commissie stemt in met een door de dienst openbare voorzieningen opgesteld advies.

8.3 Vereniging Platform Funderingen

In 1997 wordt de gemeente aansprakelijk gesteld door de Vereniging Platform Funderingen. Verontruste eigenaren van woningen in het deelgebied Nassauweg Oost willen dat de gemeente de volledige kosten van funderingsherstel op zich neemt. Zestien december 1997 mag de voorzitter van de VPF, de heer Mahieu, een toelichting geven in de commissie openbare voorzieningen en volkshuisvesting. De heer Mahieu betoogt dat de grondwaterstand in de wijk is gedaald én hoewel de gemeente hier al geruime tijd van op de hoogte is, eigenaren niet heeft geïnformeerd.

Wethouder Verbakel stelt dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor het ontstaan van het funderingsprobleem en erkent geen aansprakelijkheid. Het college wil wel subsidie voor funderingsherstel beschikbaar stellen. Dit voorstel wordt door de raadsleden overgenomen. Waarbij de heer F. van der Wende (PvdA) aantekent dat eigenaren die niet overgaan tot herstel, hiertoe via een aanschrijving zullen moeten worden gedwongen.

8.4 Uitgangspunten voor de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein e.o.

De 'subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein e.o.' wordt 12 maart 1998 in de commissie volkshuisvesting 31 maart in de raad besproken (zie ook paragraaf 4.2). Hoewel de eigenaar, in de ogen van het college, zelf verantwoordelijk is voor het oplossen van het funderingsprobleem, wil de gemeente het nodige doen om aan een oplossing bij te dragen.

De heer Mahieu, die in de commissie aanwezig is als inspreker, meent dat er in de Dordtse politiek geen belangstelling is voor het funderingsprobleem en spreekt hierover zijn verbazing uit.

Bijna alle partijen zijn van mening dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor het ontstaan van het funderingsprobleem. Zo wijst de heer van Dongen (D66) de aanwezige raadsleden erop dat aan palenrot een veelheid van factoren ten grondslag kan liggen, waaronder riool lekkage. En "van dat probleem kan in ieder geval worden gezegd dat het voortvarend door de gemeente is aangepakt."

Mevrouw Meijer-Pietersen, noemt de problematiek, waarmee eigenaren geconfronteerd worden, vervelend. De woordvoester van het CDA heeft er begrip voor dat "de mensen wat opstandig zijn geworden en de tegenvallers waarmee zij nu geconfronteerd worden aan een ander [proberen] toe te schuiven." Doch, "wat eraan gedaan kon worden, hebben wij [...] al meteen gedaan."

Eco-Dordt daarentegen vindt dat de gemeente wel (deels) verantwoordelijk is voor het ontstaan van het funderingsprobleem. Het heeft bijvoorbeeld veel te lang geduurd voordat betrokkenen zijn geïnformeerd. De heer Sleeking pleit dan ook voor een ruimhartige subsidieregeling.

Ondanks het bezwaar van Eco-Dordt, stemt de raad in met de *uitgangspunten* voor de subsidieregeling. Twee februari 1999, wordt de subsidieregeling funderingsherstel Emmaplein e.o. zonder hoofdelijke stemming in de raad vastgesteld.

8.5 Beleidsplan funderingsaanpak

Dertig november 1998 stuurt het college een startnotitie met de naam 'naar een aanpak van het funderingsprobleem' naar de raad. Het college wil het funderingsprobleem stadsbreed in kaart gaan brengen en vraagt de raad hiervoor een krediet beschikbaar te stellen. Acht december 1998 besluit de raad conform het voorstel van B en W.

Commissie volkshuisvesting en wijkgericht

Juni stuurt het college een voortgangsrapportage funderingsproblematiek naar de commissie volkshuisvesting en wijkgericht werken. De voortgangsrapportage wordt in de commissie van 10 juni 1999 voor kennisgeving aangenomen.

De heer Van Steensel, woordvoerder van het CDA in de commissie volkshuisvesting en wijkgericht werken, doet februari 2000 navraag naar het funderingsprobleem. "Er loopt een funderingsonderzoek, waarvan de resultaten in deze commissie zullen worden besproken", aldus wethouder Sas.

Maart 2000 doet de heer Van Steensel hier nogmaals navraag naar. Wethouder Sas vertelt dat het onderzoek is afgerond en dat de onderzoeksresultaten in mei of juni in de commissie zullen worden behandeld.

Juli 2000 constateert heer Van Steensel dat "de toezegging dat de commissie in mei of juni op de hoogte zou worden gebracht, niet [is] nagekomen." Hij uit hierover zijn ongenoegen. Hoewel "het CDA al een aantal malen vergeefs [heeft] aangedrongen op duidelijkheid", ontbreekt inzicht in de problematiek.

September 2000 rond Wareco haar onderzoekswerkzaamheden af. Het college heeft de omvang van de het funderingsprobleem in kaart laten brengen. De funderingen van 1.362 woningen zijn mogelijk aangetast. Twaalf oktober 2000 worden de resultaten van het onderzoek, in de kleine zaal van theater de Kunstmin, besproken.

Om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden voert niet de heer Van Steensel, maar de heer Van de Burgt namens het CDA het woord.^{xxvii} De discussie in de commissie gaat over twee onderwerpen, inzet van het subsidie-instrument en de wijze waarop eigenaren zijn geïnformeerd. Een inspreker spreekt over onbehoorlijk bestuur. Hem is een grondwateronderzoek uit 1992 bekend, waarin Wareco aandacht vraagt voor het funderingsprobleem.

Wethouder Sas wijst de aanwezigen erop dat de gemeente haar verantwoordelijkheid wil nemen, maar dat "de eigenaar en niet de gemeente aansprakelijk is voor de ontstane problemen."

Drie april 2001 legt het college het beleidsplan funderingsaanpak voor aan de raad. Voorafgaand hieraan is het beleidsplan in drie openbare commissievergaderingen, die hebben

^{xxvii} De heer Van Steensel woont in het aandachtsgebied.

plaatsgevonden in de Wilhelminakerk, besproken. De rekenkamer heeft de verslagen van deze commissievergadering doorgenomen. Wederom gaat de discussie over de inzet van het subsidie-instrument en de wijze waarop eigenaren zijn geïnformeerd. Aan de handhavingsplicht, die ieder gemeentebestuur volgens de woningwet heeft, wordt geen aandacht besteed.

De heer Kamsteeg (SGP/RPF/GPV) wijst de wethouder erop dat al in 1991 bekend is dat palen door droogstand kunnen gaan rotten. Hij wil weten of de gemeente, na publicatie van de Wareco rapporten, haar bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft genomen. Een externe, onafhankelijk instantie zou deze vraag moeten beantwoorden, aldus de heer Kamsteeg.

De heer Steensel (CDA) geeft aan dat de gemeente al tien jaar weet dat door droogstand funderingen kunnen worden aangetast. Hij wil weten hoe de gemeente in bestuurlijk opzicht is omgegaan met deze kennis.

Mevrouw de Smoker (Eco-Dordt), ten slotte, wil weten waarom de gemeente vanaf 1988 (het jaar dat Wareco haar eerste grondwateronderzoek publiceerde) eigenaren niet heeft ingelicht. Ook de fractie Eco-Dordt vraagt om een extern onderzoek naar de politieke verantwoordelijkheid.

Wethouder Veldhuizen bevestigt dat Wareco in haar gepubliceerde rapporten adviseert funderingen te ontgraven, maar ontkent dat eigenaren niet zijn geïnformeerd. De wethouder wijst bijvoorbeeld op een verslag van een inspraakbijeenkomst uit 1990.

Wethouder Sas zegt de door Wareco uitgevoerde grondwateronderzoeken niet te kennen. "Gisteren lagen ze op [mijn] bureau." Hij stelt vast dat de commissie vraagt om een onderzoek naar de Wareco rapporten.¹⁹¹

Het beleidsplan funderingsaanpak zal aan de raad worden voorgelegd.

De gemeenteraad

Drie april 2001 wordt het beleidsplan funderingsaanpak in de gemeenteraad van Dordrecht besproken.

Voor het begin van de discussie doet de voorzitter een mededeling. Twaalf raadsleden wonen in het aandachtsgebied. Omdat de voorgestelde subsidieregeling voor iedereen in het aandachtsgebied zal gelden, mogen ook deze twaalf raadsleden meestemmen.

De PvdA benadrukt dat het van groot belang is dat met betrokkenen op een juiste manier wordt gecommuniceerd en stemt in met de stadsbrede aanpak van het funderingsprobleem.

Hoewel de VVD instemt met het collegevoorstel, maakt de fractie enkele opmerkingen. Zo bestaat het risico dat een aantal eigenaren zal weigeren om de funderingen te herstellen.

De CDA fractie stelt vast dat er een kloof tussen inwoners en gemeentebestuur van Dordrecht bestaat en wijst dit onder andere aan de wijze waarop het college heeft gecommuniceerd met deze inwoners.

Groen Links vindt dat eigenaren met een hoog tot zeer hoog inkomen en vermogen, geen gebruikt zouden mogen maken van de subsidie voor funderingsherstel. Met een motie vraagt zij het college hier onderzoek naar te doen.

De woordvoerder van de fractie Eco-Dordt heeft de grondwateronderzoeken van Wareco doorgenomen. Hoewel Wareco al in 1988 duidelijk maakt dat bepaalde panden funderingsproblemen hebben, zijn de grondwateronderzoeken niet openbaar gemaakt. Omdat de schade aan funderingen minder groot was geweest wanneer de eigenaren direct zouden zijn

geïnformeerd, dient de fractie een amendement in. De gemeente moet een subsidie van f 37.500,- verstrekken (dat is € 17.000,-).

De SGP/RPF/GPV woordvoerder spreekt over een evenwichtig geheel.

De D66 fractie kan in hoofdlijnen leven met het raadsvoorstel. Wel is het de woordvoerder niet helemaal duidelijk of het subsidiebedrag door de jaren heen wordt geïndexeerd. "Het is gezien de geldontwaarding natuurlijk wel belangrijk of je je portie in 2002 of in 2012 krijgt."

De fractie AOV/UNIE 55+ vindt dat het college verantwoordelijk is voor het ontstaan van het funderingsprobleem. "U [bent] verantwoordelijk voor alle emotionele en financiële ellende die een gevolg zijn van de tentoongespreide laakbare houding en laksheid ten aanzien van het grondwatergebeuren", aldus de woordvoerder. De fractie pleit dan ook voor een volledige vergoeding voor funderingsherstel.

Wethouder Sas spreekt over een unieke en stevige regeling.

Het amendement van Eco-Dordt (subsidie van f 37.500,-) en de motie van Groen Links (inkomens- en vermogenstoets) worden verworpen. Het beleidsvoorstel zelf wordt met 33 stemmen voor en 4 stemmen tegen aangenomen.

8.6 Scheve huizen, evaluatie funderingsaanpak in zes gemeenten

In opdracht van het ministerie van VROM heeft SEV realisatie de funderingsaanpak in zes gemeente geëvalueerd. In haar conclusies schrijft SEV realisatie dat de gemeente Dordrecht een opvallend hoog bedrag uitgeeft aan funderingsonderzoek. Ook zijn de kosten voor funderingsherstel in vergelijking met de andere vijf gemeenten fors hoger. Dordrecht heeft wel de ruimste leenmogelijkheden.

Het door SEV realisatie opgestelde rapport is juni 2007 gepubliceerd. In de inleiding van de 'Evaluatie funderingen juli 2007' wordt de raad hierop gewezen.

Dertien november wordt de 'Evaluatie funderingen' in de adviescommissie besproken. De woordvoerders van de PvdA fractie en fractie BvD hebben het rapport van SEV realisatie ook gelezen. De heer Schalken-den Hartog merkt bijvoorbeeld op dat in Dordrecht tot 2006 38 procent van het bestede budget, plusminus 10 miljoen euro, uitgegeven is aan onderzoek. Nadat de wethouder alle vragen heeft beantwoord, sluit de voorzitter de vergadering af. De evaluatie funderingen kan als hamerstuk naar de raad.

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 Inleiding

De funderingen van honderden Dordtse woningen moeten tussen nu en 25 jaar worden hersteld. In de gevels van deze woningen zitten scheuren, ze zakken langzaam weg of staan scheef. Als de houten funderingen waarop deze woningen rusten worden vervangen door betonnen palen, kan verdere verzakking worden voorkomen. Echter, de kosten hiervan zijn hoog, gemiddeld € 60.000 per woning. Dit is wat inwoners van deze stad het funderingsprobleem noemen. In de voorgaande hoofdstukken is de rekenkamer nagegaan hoe het gemeentebestuur tussen 1987 en 2008 met dit probleem is omgegaan. Dit omdat zij aanbevelingen wil doen ter verbetering van het bestuurlijk handelen.¹⁹² De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook:

Op welke wijze is het gemeentebestuur omgegaan met het funderingsprobleem en heeft het gemeentebestuur gehandeld zoals van haar verwacht mocht worden?

Bestudering van de bestuurskundige literatuur leert dat de overheid, wanneer zij met een groot maatschappelijk probleem wordt geconfronteerd, drie soorten beleidsinstrumenten kan inzetten. Informatieoverdracht, financiële middelen en wettelijke voorschriften.

Voorafgaand aan dit onderzoek nam de rekenkamer aan dat het bestuur van de gemeente Dordrecht deze drie beleidsinstrumenten inderdaad heeft ingezet. Immers ook de wetgever en de VNG verlangen dit van gemeenten. Sterker nog, de rekenkamer heeft op basis van een VNG-publicatie¹⁹³ vijf handelingsnormen kunnen formuleren. Deze normen worden hieronder opgesomd.

Informatieoverdracht:

1. Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit mogelijk worden geschonden, doet het college van burgemeester en wethouders hier onderzoek naar.
2. Het opnamerapport, waarin de geconstateerde gebreken en de te treffen voorzieningen staan verwoord, wordt voorgelegd aan de eigenaar.

Financiële middelen:

3. Het college van burgemeester en wethouders kan een subsidie verstrekken aan eigenaren die voorzieningen moeten treffen.

Wettelijke voorschriften:

4. Eigenaren die voorzieningen moeten treffen maar dit niet doen, worden door het college van burgemeester en wethouders aangeschreven. De aanschrijving moet worden geregistreerd in het kadaster.

5. Het college van burgemeester en wethouders moet een bestuurlijke sanctie opleggen, indien een eigenaar van een woning waar gebreken zijn geconstateerd geen voorzieningen treft.^{xxviii}

In de navolgende paragraaf geeft de rekenkamer aan of aan deze 5 normen is voldaan.

9.2 Oordelen

Hieronder licht de rekenkamer haar oordeel toe, in de hoofdstukken 4, 5 en 6 treft de lezer een uitgebreide onderbouwing aan.

Onderzoek naar de kwaliteit van de woningvoorraad

De wetgever omschrijft in de woningwet de rechten en plichten van woningeigenaren en gemeenten. Woningeigenaren moeten hun woning onderhouden en gemeenten moeten hier op toezien. Dit laatste houdt in dat de afdeling bouw- en woningtoezicht actief zal moeten nagaan of woningen voldoen aan de kwaliteitseisen verwoord in het bouwbesluit. De rekenkamer oordeelt dat het college van B en W tussen 1987 en maart 2001 geen invulling heeft gegeven aan deze onderzoeksplicht. Hoewel Wareco¹⁹⁴ vanaf 1988 aangeeft dat funderingspalen in een zestiental gebieden vermoedelijk zijn aangetast, doet de gemeente hier geen nader onderzoek naar. Zelfs niet nadat deze vermoedens in juli 1992 en februari 1994 worden bevestigd en het college daarover is geïnformeerd.

Tien jaar later, verstrekt de gemeente Dordrecht opdracht aan drie ingenieursbureaus om alsnog onderzoek te doen naar de funderingen van 3.386 woningen.

Grondwater- en funderingsonderzoeken

Wanneer een gemeente inzicht wil hebben in de kwaliteit van de funderingen in een bepaald gebied, kan zij grondwater- of funderingsonderzoek laten uitvoeren. Bij grondwateronderzoek stelt de afdeling bouw- en woningtoezicht op basis van archiefgegevens de hoogte van het bovenste funderingshout vast. Als een deel van dit funderingshout boven (de laagst natuurlijk voorkomende) grondwaterstand uitsteekt, is de paal vermoedelijk aangetast. Immers, deze staat 'droog'. Door funderingsonderzoek uit te voeren, kan hier absolute zekerheid over worden verkregen. De funderingen worden dan ontgraven en door een ingenieursbureau geïnspecteerd. Tussen 1987 en maart 2001 heeft de gemeente tientallen grondwateronderzoek laten uitvoeren en in een vijftal deelgebieden funderingen laten ontgraven. De rekenkamer is nagegaan of de resultaten van deze onderzoeken zijn voorgelegd aan eigenaren. Uit onderzoek van de rekenkamer en een bestuurlijke reconstructie van het SBC¹⁹⁵ wordt duidelijk dat dit niet het geval is.

^{xxviii} Voor 1998 gold dat het college van B en W een bestuurlijke sanctie mochten opleggen, indien een onwillige eigenaar geen voorzieningen trof.

Ook de resultaten van de 3.386 funderingsonderzoeken die tussen maart 2001 en 2008 zijn uitgevoerd, zijn niet voorgelegd aan woningeigenaren. Hoewel de funderingsonderzoeken naar de eigenaren zijn verstuurd, stelt de rekenkamer vast dat de door de ingenieursbureaus verschaft informatie voor de meeste lezers onbegrijpelijk is. Een begeleidende brief waarin staat welke minimale kwaliteitseisen worden gesteld (1), welke technische gebreken zijn geconstateerd (2), welke voorzieningen de eigenaar moet treffen (4) én waarin wordt gerefereerd aan het bouwbesluit (3), heeft het college niet verstuurd.

De rekenkamer constateert hoe dan ook dat de informatievoorziening aan de raad in deze zelfde periode onvolledig was. In de tussenevaluatie funderingen 2003 bijvoorbeeld, belooft het college eigenaren met behulp van een database inzicht te geven in de grondwaterstanden. Eigenaren zouden deze database via het internet moeten kunnen raadplegen. Navraag leert dat een dergelijke database niet bestaat. Hierover is de raad niet geïnformeerd. De rekenkamer oordeelt dat aan norm 2 niet is voldaan.

Subsidieverstrekking

Een gemeenteraad die de instandhouding van haar woningvoorraad nastreeft, zal subsidie willen verstrekken aan eigenaren met funderingsproblemen. Zo ook de raad van Dordrecht. Februari 1999 stelt zij de subsidieregeling 'funderingsherstel Emmaplein en omstreken' vast. Het subsidiebedrag bedraagt € 13.600,-. Nadat duidelijk wordt dat het rijk een deel van de kosten wil dragen, stelt de raad twee jaar later, juli 2001, een stadsbrede subsidieverordening vast.^{xxix} Het gemeentebestuur stelt per woning € 6.810,- beschikbaar.

Omdat de raad pas in 1999 een subsidieregeling voor funderingsherstel heeft vastgesteld, is in de ogen van de rekenkamer, alleen maar deels aan norm drie voldaan.

Aanschrijvingen

De rekenkamer is nagegaan of het college van B en W eigenaren die weigeren voorzieningen te treffen, heeft aangeschreven. Dit is niet het geval. Tijdens haar onderzoek is de rekenkamer op een lijst van urgente zaken gestuit. Het gaat hier om 32 eigenaren die al enkele jaren weigeren de funderingen van hun woning te herstellen. De rekenkamer heeft de funderingsonderzoeken opgevraagd en doorgenomen. Veelal wordt geadviseerd om de funderingen volledig te vernieuwen. Dit omdat "verdere achteruitgang van de palen zal leiden tot onacceptabele schade aan het casco." Ondanks de ernst van deze zaken heeft het college deze onwillige eigenaren nog niet aangeschreven. Om deze reden is niet voldaan aan norm 4.

Bestuurlijke sancties

Tot 2007, het jaar waarin de woningwet is gewijzigd, mocht een gemeente pas een bestuurlijke sanctie opleggen nadat de eigenaar was aangeschreven. Daar bovengenoemde 32 eigenaren nooit zijn aangeschreven, kon het college in deze gevallen ook niet handhaven. De rekenkamer oordeelt zodoende dat ook aan norm 5 niet is voldaan.

^{xxix} De regeling is bedoeld voor eigenaren in het aandachtsgebied: Krispijn, Reeland en de 19^e-eeuwse schil.

9.3 Hoofdconclusie

In de inleiding van dit rapport beschrijft de rekenkamer hoe raad en college van de gemeente Haarlem handelde, toen eigenaren in 1994 vaststelde dat hun woningen verzakte. Twee jaar nadat de eigenaren het probleem aankaartten, heeft TNO de oorzaak achterhaald: de grenen funderingspalen zijn aangevreten door bacteriën. Wareco wordt vervolgens door de gemeente ingehuurd om funderingsonderzoek te doen naar een duizendtal verdachte woningen. Een jaar later, in 1997, is dit onderzoek afgerond en ontvangen alle eigenaren informatie over de staat van hun funderingen. Door informatie aan eigenaren over te dragen, wil de gemeente Haarlem funderingsherstel bevorderen. Om te voorkomen dat de woningvoorraad verder verzakt en verloedert, verstrekt de gemeente vanaf 1997 ook subsidie, € 18.500,- per woning. Kortom, het gemeentebestuur spoort eigenaren met behulp van dit financiële middel aan tot funderingsherstel. Eigenaren die hun funderingen niet willen herstellen worden hiertoe gedwongen. Zij ontvangen een aanschrijving van de gemeente waarin precies staat omschreven "welke gebreken de woning heeft, wat er aan gedaan moet worden en wanneer." Begin 2008 zijn de funderingen van in totaal 900 Haarlemse woningen hersteld.

Samengevat, door informatie over te dragen, financiële middelen beschikbaar te stellen en gebruik te maken van haar wettelijke bevoegdheden, heeft het bestuur van de gemeente Haarlem eigenaren aangespoord om funderingen te herstellen. De rekenkamer is nagegaan of het bestuur van de gemeente Dordrecht haar inwoners ook heeft aangespoord tot funderingsherstel. De rekenkamer concludeert dat dit niet het geval is.

Het gemeentebestuur heeft pas in 2001 om een stadsbreed funderingsonderzoek gevraagd en heeft de resultaten van dit onderzoek niet met een duidelijke brief aan eigenaren voorgelegd. Zij heeft de eigenaren niet van de noodzaak van funderingsherstel overtuigd. Pas in 1999, 11 jaar nadat Wareco het probleem aankaart, stelt de gemeente subsidie beschikbaar voor eigenaren van woningen met funderingsproblemen. En hoewel de drie ingehuurde ingenieurbureaus funderingsherstel soms op zeer korte termijn noodzakelijk achten¹⁹⁶, schrijft de gemeente onwillige eigenaren niet aan.

	Normen	Oordeel
1.	Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit mogelijk worden geschonden, doet het college van burgemeester en wethouders hier onderzoek naar.	Deels voldaan
2.	Het opnamerapport, waarin de geconstateerde gebreken en de te treffen voorzieningen staan verwoord, wordt voorgelegd aan de eigenaar.	Niet voldaan
3.	Het college van burgemeester en wethouders kan een subsidie verstrekken aan eigenaren die voorzieningen moeten treffen.	Deels voldaan
4.	Eigenaren die voorzieningen moeten treffen maar dit niet doen, worden door het college van burgemeester en wethouders aangeschreven. De aanschrijving moet worden geregistreerd in het kadaster.	Niet voldaan
5.	Het college van burgemeester en wethouders moet een bestuurlijke sanctie opleggen, indien een eigenaar van een woning waar gebreken zijn geconstateerd geen voorzieningen treft. ^{xxx}	Niet voldaan

Tabel 17 Oordeel normen

De rekenkamer beantwoordt de hoofdvraag van dit onderzoek ontkennend. Het gemeentebestuur bevordert funderingsherstel niet, zij informeert eigenaren onvoldoende. Pas vanaf 1999 worden eigenaren met behulp van een subsidie aangespoord tot funderingsherstel. Maar wanneer een eigenaar weigert voorzieningen te treffen, wordt deze niet aangeschreven. Het gemeentebestuur heeft niet gehandeld zoals van haar verwacht mocht worden.

De financiële gevolgen voor burgers van de funderingsproblemen zijn groot, maar kunnen uit vermogenswinst worden betaald. Primair verantwoordelijke voor het oplossen van de problemen zijn de eigenaren zelf. De gemeente vult echter zijn verantwoordelijkheid voor tijdige en juiste publieke informatie en het ondernemen van actie onvoldoende in.

De mate waarin het bestuur onvoldoende een actief en gericht beleid voert is niet in de gehele periode gelijk. Wanneer de informatie ambtelijk bekend is leidt dat in eerste instantie niet tot gericht beleid. De signalen dringen van 1987 tot eind 1993 niet door tot het bestuur. Nadat het bestuur eind 1993 op de hoogte is geraakt komt zij niet in actie om de schade voor burgers zo klein mogelijk te maken, maar beschouwt het probleem vooral vanuit de juridische optiek van het belang van de gemeente zelf. Vanaf 1997 treedt het bestuur actiever op en dat leidt in 1999 tot een subsidie-instrument en in 2001 tot een concreet plan van aanpak. De uitvoering van dat plan verloopt langzaam. De goede voornemens om burgers goed te informeren worden niet waargemaakt. Ook de kosten van onderzoek en begeleiding lopen hoog op. Intussen is er meer aandacht voor handhaving en lijkt de aanpak daadkrachtiger.

^{xxx} Voor 1998 gold dat het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke sanctie mocht opleggen, indien een onwillige eigenaar geen voorzieningen trof.

In de volgende paragraaf doet de rekenkamer negen aanbevelingen.

9.4 Aanbevelingen

Met dit rapport wil de rekenkamer lessen aandragen voor de raad en college. Aanbeveling 1 tot en met 6 zijn gericht op het college. Aanbevelingen 7 tot en met 9 zijn gericht op de raad.

Aan het college

1. Stel (de belangen van) de burger centraal bij het maken van beleid. Leg dit vast in de bestuurlijke en ambtelijke missie en borg dat dit uitgangspunt wordt nageleefd.
2. Informeer alle eigenaren in het aandachtsgebied per aangetekende brief over de staat van hun funderingen. Verwoord in deze brief de minimale kwaliteitseisen waaraan een woning moet voldoen (1), technische gebreken (2), strijdigheden met het bouwbesluit (3) én voorzieningen die de eigenaar moet treffen (4).
3. Handhaaf de subsidieverordening, maar verstrek alleen subsidie als de eigenaar zijn of haar funderingen binnen twee jaar herstelt.
4. Schrijf onwillige eigenaren aan. Maak duidelijk en leg vast in de subsidieverordening dat het recht op subsidie vervalt, zodra tot uitvoering van de aanschrijving moet worden overgegaan.
5. Leg een bestuurlijke sanctie op indien één of meerdere eigenaren weigeren mee te werken aan binnen afzienbare tijd noodzakelijk funderingsherstel. De 'beleidsregels voor de toepassing van artikel 14, lid 1 van de woningwet bij funderingsherstel en cascoherstel' moeten worden aangepast.
6. Neem maatregelen om vroege waarschuwingen over (technische) problemen voldoende aandacht te geven van management en bestuur.

Aan de raad

7. Leg vast dat de raad iedere drie maanden wordt geïnformeerd (in absolute getallen) over het totaal aantal funderingsonderzoeken dat is uitgevoerd. Vermeld hoeveel eigenaren zijn geïnformeerd en hoeveel woningen zij in hun bezit hebben. Rapporteer hoeveel eigenaren in aanmerking komen voor subsidie en hier daadwerkelijk gebruik van maken. Geef aan bij hoeveel woningen funderingsherstel noodzakelijk is én hoe vaak dwangsommen zijn opgelegd of bestuursdwang is toegepast.
8. Maak vaker en indringender gebruik van het recht op juiste en volledige informatie en zorg voor een opvolgingssysteem.
9. Stel criteria op voor het gebruik maken van discretionaire bevoegdheden door wethouders en stel regels vast voor de verantwoording daarover.

10 BESTUURLIJKE REACTIE

Hieronder treft u het bestuurlijke deel van de reactie van het college. De ambtelijke kanttekeningen heeft de rekenkamer op de relevante plaatsen van het rapport verwerkt en daar waar nodig van commentaar voorzien.

Aan de Rekenkamer
T.a.v. dhr. D.V. Hindriks
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT
Datum: 13 mei 2009

Geachte heer Hindriks,

Onderstaand reageren wij, op uw verzoek, op uw rapport Onderzoek Funderingsproblemen.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport over het onderzoek naar de funderingsproblemen. Het funderingsprobleem heeft al jarenlang een grote impact in de stad, in de eerste plaats voor de bewoners zelf en in de tweede plaats voor de gemeente.

Zorgvuldige lezing van uw rapport geeft ons aanleiding een aantal kanttekeningen te plaatsen. Deze kanttekeningen worden hieronder behandeld.

In de eerste plaats gaan wij in op uw conclusies (samenvatting, paragraaf 1.7, [...]).

Het is juist dat de eigenaren zelf primair verantwoordelijk zijn voor het oplossen van de funderingsproblemen. Die verantwoordelijkheid komt zowel bij de aankoop als tijdens de bewoning en bij de verkoop tot uiting. Juist vanuit dit uitgangspunt is de gemeente zich actiever met deze problematiek gaan bezighouden naarmate duidelijker werd dat de omvang daarvan een zodanige schaal had dat gesproken moest worden van een volkshuisvestelijk probleem. Ook is juist dat niet alle eigenaren die in eerste instantie weigerden voorzieningen te treffen zijn aangeschreven. Daar is echter wel een verklaring voor. Wij komen daar bij de bespreking van uw aanbevelingen op terug.

Uw norm (2) zou, tevens, niet zijn gehaald omdat de tekst van het onderzoeksrapport naar uw oordeel [....] *"... voor de meeste lezers onbegrijpelijk is."*

Omdat een en ander inderdaad nogal technisch van aard is heeft de gemeente juist besloten om begeleidingsbureaus in te huren, die bloksgewijs de rapporten, vaak meerdere keren, aan eigenaren hebben toegelicht.

Er is veel tijd en energie (en geduld) gaan zitten in begeleiding, uitleg en communicatie. Dit is naar ons oordeel zondermeer gerechtvaardigd bij een probleem waar de collectieve onrust en woede groot waren. Immers kon geen enkele bewoner echt iets aan de paalrot doen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld achterstallig onderhoud door eigen schuld/zuinigheid.

Wij constateren dat het college op dit punt een andere norm dan de uwe heeft gehanteerd, te weten dat bewoners doelmatig en adequaat moesten worden geïnformeerd. Wij hebben daar op een andere wijze invulling aan gegeven dan naar uw mening had moeten gebeuren en delen uw mening dan ook niet dat het gemeentebestuur niet heeft gehandeld zoals van haar verwacht mocht worden.

U constateert u naar onze mening terecht in uw rapport dat de mate waarin het bestuur een actief en gericht beleid voert niet in de gehele periode gelijk is (geweest). De reden daarvoor is dat het besef en de wetenschap dat er sprake was van een probleem met deze omvang ook geleidelijk is gegroeid. In eerste instantie is het probleem van paalrot op kleine schaal geconstateerd als uitvloeisel van rioleringsonderzoek. Daarna werd in de loop van de tijd duidelijk dat het ging om een probleem op straat-, wijk- en zelfs stadsniveau. Met diezelfde volgtijdelijkheid heeft het gemeentebestuur zich in toenemende mate deze problematiek aangetrokken.

In zijn algemeenheid verwijzen wij hiervoor naar het SBC-rapport van 2001, waarin dat bewustwordingsproces uitvoerig is gedocumenteerd.

Hieronder bespreken wij uw aanbevelingen, waarbij wij de nummering in uw rapport aanhouden.

Aanbeveling 1

Uw aanbeveling: "Stel (de belangen van) de burger centraal bij het maken van beleid. Leg dit vast in de bestuurlijke en ambtelijke missie en borg dat dit uitgangspunt wordt nageleefd."

In dit dossier heeft de gemeente de belangen van de burger centraal gesteld. Zodra duidelijk werd dat er sprake was van een volkshuisvestelijk probleem heeft de gemeente actief beleid ontwikkeld en is bijvoorbeeld de subsidieregeling vastgesteld. Verder zijn wij van mening dat wij bij beleidsvraagstukken de belangen van de burger centraal stellen.

Aanbeveling 2

Informeer alle eigenaren in het aandachtsgebied per aangetekende brief over de staat van hun funderingen. Verwoord in deze brief de minimale kwaliteitseisen waaraan een woning moet voldoen (1), technische gebreken (2), strijdigheden met het bouwbesluit (3) én voorzieningen die de eigenaar moet treffen (4).

Deze aanbeveling is naar wij aannemen gebaseerd op uw tweede norm die luidt: *"Het opnamerapport wordt middels een brief voorgelegd aan de eigenaar."*

In [...] uw rapport geeft u als oordeel dat het college daaraan niet heeft voldaan en [...in uw hoofdstuk conclusies ...] stelt u zelfs: *"Ook de resultaten van de 3.386 funderingsonderzoeken die tussen maart 2001 en 2008 zijn uitgevoerd, zijn niet voorgelegd aan woningeigenaren."*

U baseert uw norm op een brochure van de minister van VROM van juli 2005, waarin staat dat de gemeente eigenaren moet voorlichten. Deze opdracht van de minister heeft u ingevuld door

als norm te stellen dat de resultaten van de funderingsonderzoeken schriftelijk worden voorgelegd aan de woningeigenaren. Daarin moet de gemeente de minimale kwaliteitseisen, technische gebreken, strijdigheden met het Bouwbesluit en voorzieningen die de eigenaar moet treffen, opsommen.

Zoals wij eerder in onze reactie toelichtten menen wij uitvoeriger en beter te hebben gecommuniceerd dan in de brochure van VROM is aangegeven. Op meerdere manieren hebben wij immers invulling gegeven aan de communicatie met de eigenaren.

Dit neemt overigens niet weg dat uw aanbeveling overeenkomt met ons algemene uitgangspunt om in voorkomende gevallen steeds weer de vraag te stellen welke wijze van communiceren, afhankelijk van de problematiek en de beleving ervan door de burger, het meest effectief en doelmatig is.

Aanbeveling 3

Handhaaf de subsidieverordening, maar verstrek alleen subsidie als de eigenaar zijn of haar funderingen binnen twee jaar herstelt.

Het college is er niet van overtuigd dat herstel in alle gevallen binnen twee jaar zou moeten plaatsvinden. De haalbaarheid ervan hangt immers ook af van de gegeven situatie (vooral het benodigde proces voor het verkrijgen van medewerking van alle eigenaren) en de mate van urgentie.

Vanzelfsprekend hanteren wij hier overigens wel degelijk een controle-instrumentarium opdat de beschikbaar gestelde financiering conform de doelstelling wordt besteed. Dit gebeurt vooraf door toetsing van het herstelplan, controle op de uitvoering en achteraf bij de vaststelling van de verstrekte subsidie.

Aanbeveling 4

Schrijf onwillige eigenaren aan. Maak duidelijk en leg vast in de subsidieverordening dat het recht op subsidie vervalt, zodra tot uitvoering van de aanschrijving moet worden overgegaan.

Zien wij het goed dan vloeit deze aanbeveling voort uit een tweetal normen, te weten de eerste en de vijfde norm.

Uw eerste norm luidt: *"Wanneer er aanwijzingen zijn dat regels verwoord in het bouwbesluit mogelijk worden geschonden, doen het college van B en W hier onderzoek naar."*

Uw conclusie: *"Deels voldaan."* U baseert daarbij uw oordeel op uw constatering *"Het gemeentebestuur heeft pas in 2001 om een stadsbreed funderingsonderzoek gevraagd"*

Naar onze mening is deze norm te absoluut gesteld.

De gemeente heeft immers een zekere mate van beleidsvrijheid zodat van een genuanceerde onderzoeksplicht sprake is. Daarnaast geldt (en is aangescherpt in de Woningwet, artikel 1a) dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij de eigenaar van een bouwwerk om "... zorg te dragen dat als gevolg van bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of

veiligheid ontstaat dan wel voortduurt". Wij menen dan ook dat van een door u geschetste onverkorte toepassing van de gemeentelijke inspectieplicht geen sprake is.

[U] merkt bovendien zelf op dat, aangezien de wet meerdere malen is gewijzigd, de rekenkamer geen normen kan stellen die voor de gehele onderzoeksperiode gelden. In uw norm maakt u daarin echter geen onderscheid.

Uw oordeel is daarom gebaseerd op een onjuist geformuleerde norm.

Uw vijfde norm luidt: *"Vanaf 1998 geldt dat het college van B en W (binnen twee jaar na het opstellen van het opnamerapport) een bestuurlijke sanctie moeten opleggen indien een eigenaar van een woning waar gebreken zijn geconstateerd geen voorzieningen treft."*

Uw conclusie: *"Niet voldaan."*

Wij hechten eraan om inhoudelijk over deze norm het volgende op te merken.

De gemeente heeft ook bij de uitoefening van haar toezichtstaak een grote mate van beleidsvrijheid, verankerd in beleidsstukken.

Op 10 juli 2003 zijn de Beleidsregels voor de toepassing van artikel 14, lid 1, van de Woningwet bij funderingsherstel en cascoherstel vastgesteld.

Daarin zijn de uitgangspunten voor ons aanschrijvingsbeleid ter zake vastgelegd. Het bestuur dient zich vervolgens aan haar beleidsregels te houden.

In de jaren 1987 tot 2006 werd pas een handhavingsactie gestart als er concrete en serieuze aanwijzingen waren (in welke vorm dan ook: tekeningen, berekeningen, foto's, klachten) dat er gevaar ontstond voor veiligheid en gezondheid en de eigenaar geen stappen ondernam om een en ander te verbeteren.

Het aanschrijven van onwillige eigenaren achten wij alleen kansrijk als sprake is van voldoende grote problemen en als de geldende criteria van toepassing zijn.

[U] gaat in op het feit dat de gemeente in drie gevallen waarin funderingsherstel is uitgevoerd op basis van bestuursdwang de kosten heeft verrekend met het subsidiebedrag waar de eigenaar recht op had. U vraagt zich daarbij af of dat wenselijk is. U stelt terecht dat de beleidslijn gehanteerd *kan* worden dat het recht op subsidie vervalt zodra tot uitvoering van een aanschrijving moet worden overgegaan.

Wij merken daarover op dat wij tot nu toe het beleidsuitgangspunt hanteren dat de belangrijkste doelstelling is gelegen in het realiseren van funderingsherstel. De weg waarlangs die doelstelling wordt gerealiseerd kan variëren.

Als een eigenaar na te zijn aangeschreven alsnog zelf opdrachtgever wordt voor het uitvoeren van funderingsherstel is de doelstelling bereikt en is er geen behoefte van 'bestrafing' van de eigenaar voor zijn aanvankelijk onwillig gedrag. Hooguit zullen daadwerkelijk voor de aanschrijving gemaakte kosten worden verrekend.

Daarentegen kan een eigenaar onwillig blijven waardoor de gemeente opdrachtgever wordt voor het funderingsherstel. Het college zal zich naar aanleiding van uw aanbeveling beraden op de vraag of in het vervolg in dergelijke gevallen dan nog steeds subsidie wordt verstrekt.

Aanbeveling 5

Leg een bestuurlijke sanctie op indien één of meerdere eigenaren weigeren mee te werken aan binnen afzienbare tijd noodzakelijk funderingsherstel. De 'beleidsregels voor de toepassing van artikel 14, lid 1 van de woningwet bij funderingsherstel en cascoherstel' moeten worden aangepast.

Uw norm 4 luidt: *"Eigenaren die voorzieningen moeten treffen maar dit niet doen worden (binnen twee jaar na het opstellen van het opnamerapport) door het college van B en W aangeschreven. De aanschrijving moet worden geregistreerd in het kadaster."*

Uw conclusie: *"Niet voldaan."*

Wij merken op dat het instrument aanschrijving (conform het beleid) in een beperkt aantal gevallen is toegepast en in de toekomst gebeurt dit wellicht vaker.

U constateert in uw rapport dat aan uw norm 4 niet is voldaan omdat de gemeente onwillige eigenaren niet heeft aangeschreven. Om zorgvuldig en met succes te kunnen aanschrijven moet echter, zoals ook aangegeven bij aanbeveling 4, aan de geldende criteria worden voldaan. De mogelijkheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen in geval van 'een woning waar gebreken zijn geconstateerd' is immers afhankelijk van de ernst van dergelijke gebreken.

Er dient van zodanige gronden sprake te zijn dat verwacht mag worden dat een aanschrijving stand houdt voor de rechter. Dit betekent dat alleen in urgente gevallen wordt aangeschreven. Zo dient sprake te zijn van een beperkte handhavingstermijn (waarna het funderingsprobleem naar verwachting aanzienlijke schade als gevolg zal hebben). Volgens de vastgestelde beleidsregels moet voorts tenminste 80 % van de overige eigenaren in een bouwblok bereid zijn om mee te werken aan het herstel van de funderingen.

Aanbeveling 6

Neem maatregelen om vroege waarschuwingen over (technische) problemen voldoende aandacht te geven van management en bestuur.

Onduidelijk is of het hier om een algemene aanbeveling gaat of dat uw aanbeveling om tijdig maatregelen te nemen op basis van waarschuwingen over problemen specifiek het funderingsprobleem betreft. Aannemende dat u het laatste bedoelt menen wij dat de door u aanbevolen maatregelen in de loop van de onderzoeksperiode wel degelijk zijn genomen, rekening houdend met hetgeen in de betreffende periode bekend was.

Vanzelfsprekend hebben wij niettemin voortdurend aandacht voor hoe een probleem zich in de praktijk manifesteert en welke maatregelen daarbij passen. Steeds weer vergt een en ander een grondige analyse met oog voor het belang van de burger en de wijze waarop hij de

problematiek beleeft. Op dit vlak blijft ook in de toekomst alertheid geboden en zullen wij het proces, waar nodig, verbeteren.

Aanbeveling 7

Leg vast dat de raad iedere drie maanden wordt geïnformeerd (in absolute getallen) over het totaal aantal funderingsonderzoeken dat is uitgevoerd. Vermeld hoeveel eigenaren zijn geïnformeerd en hoeveel woningen zij in hun bezit hebben. Rapporteer hoeveel eigenaren in aanmerking komen voor subsidie en hier daadwerkelijk gebruik van maken. Geef aan bij hoeveel woningen funderingsherstel noodzakelijk is én hoe vaak dwangsommen zijn opgelegd of bestuursdwang is toegepast.

De afspraak met de gemeenteraad is dat per half jaar gerapporteerd wordt. Dit is ook gebeurd. Ingaande 2009 werd voor een rapportage per jaar gekozen omdat de fase van onderzoek voorbij is en we het einde van de periode naderen waarop de subsidieregeling betrekking heeft. In de rapportages zelf wordt de gemeenteraad volgens een vaste structuur geïnformeerd.

Aanbeveling 8

Maak vaker en indringender gebruik van het recht op juiste en volledige informatie en zorg voor een opvolgingssysteem.

De gemeenteraad is naar ons oordeel juist, volledig en volgens de afspraken geïnformeerd.

Aanbeveling 9

Stel criteria op voor het gebruik maken van discretionaire bevoegdheden door wethouders en stel regels vast voor de verantwoording daarover.

In het door u [...] genoemde voorbeeld is naar ons oordeel geen sprake van een bijzondere discretionaire bevoegdheid. Van toepassing is de privaatrechtelijke bevoegdheid die aan het college bij gemeentewet is opgedragen. Hiervoor is een specifiek informatie- en verantwoordingsarrangement in de wet opgenomen. Wij zijn van mening dat de wet hier voldoende richting geeft.

Hoogachtend,

College van burgemeester & wethouders
De secretaris, De burgemeester,

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Dhr. W.M. Bellaart	projectmanager, gemeente Dordrecht
Dhr. G. de Bruin	adviseur/projectleider, Fugro
Dhr. A. van Grootheest	medewerker, Woonactief
Dhr. A. Kraaijeveld	projectleider ingenieursbureau Stadswerken, gemeente Dordrecht
Dhr. P.J.M. den Nijs	directeur Financiën, projectleider voor waterbeheer, fundering- en geotechniek en Projectmanagement, Wareco
Dhr. B. Rademaker	senior adviseur, ministerie van VROM
Dhr. C. Sas	voormalig wethouder, gemeente Dordrecht.
Dhr. E. Schipperheijn	jurist, afdeling bouwen en wonen, gemeente Nijmegen.
Dhr. G. Veldhuijzen	voormalig wethouder, gemeente Dordrecht
Dhr. W.J.J.M. Verbakel	voormalig wethouder, gemeente Dordrecht
Dhr. R. Weeda	hoofd beleid en beheer Stadswerken, gemeente Dordrecht
Dhr. Ing. A. van Wensen	voorzitter, Belangen Vereniging Funderings Problematiek (BVFP)

De navolgende personen hebben hun medewerking verleend aan de totstandkoming van dit rapport.

Dhr. mr. G.J.M. Cartigny	Advocaat NautaDutilh
Mevr. A.E.F. Hunink	Stagiaire Rekenkamer Dordrecht
Mevr. S. Khadjé	Secretaresse Rekenkamer Dordrecht
Dhr. R. D. van Kooten	Onderzoeker Rekenkamer Dordrecht
Dhr. J.A. Kuysters	Extern ingehuurde onderzoeker van IRS
Dhr. M. Louweret	Louweret Jespers b.v.
Dhr. D.V.J. Massie	Senior onderzoeker Rekenkamer Dordrecht
Dhr. ir. S.P.G. Moonen	TU Eindhoven
Dhr. S.M. van Oostveen	Onderzoeker Rekenkamer Dordrecht

Bijlage 2 Begrippenlijst

- Actief aanschrijvingsbeleid** Bij actief beleid wordt planmatig en systematisch gestreefd naar het verbeteren van de bouwtechnische staat van woningen (*zie Klaassen, Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, 2006*).
- Fundering** Het constructief samenhangend geheel van metstelwerk, kespen en funderingspalen (*zie de overeenkomst t.b.v. het definitieve funderingsonderzoek aandachtsgebied Dordrecht, september 2002*).
- Fundering op staal** Fundering waarbij geen (houten) palen zijn gebruikt. Vaak is er een verbrede voet in beton uitgevoerd en is de grond de drager van de fundering. Hoewel de naam het doet vermoeden, wordt er geen staal voor de fundering gebruikt (*overgenomen uit nieuwsbrief Funderingen, gemeente Dordrecht, juli 2005*).
- Kespen** Draagbalk, dwarsliggers die over koppen van heipalen werden gelegd in funderingen (*zie Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal*).
- Langshout** Houten balk, veelal gelegen onder een draagmuur welke het gewicht van de constructie (het bouwwerk) overbrengt op de palen of paaljukken. Langshout komt voor bij de Amsterdamse en Rotterdamse fundering (*gevonden op www.bouwtrefpunt.nl*).
- Passief aanschrijvingsbeleid** Bij passief beleid reageert bouw- en woningtoezicht op klachten van derden, bijvoorbeeld huurders (*zie Klaassen, Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, 2006*).
- Grondwateronderzoek** Een onderzoek waarbij wordt vastgesteld wat de laagst en hoogst natuurlijk voorkomende grondwaterstanden zijn én op welke hoogte het bovenste funderingshout zich bevindt.

Bijlage 3 Lijst gebruikte afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
B en W	College van Burgemeester en Wethouders
BW	Burgerlijk wetboek
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
SVn	Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WSDV	Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing

Bijlage 4 Literatuurlijst

- Albers, C.L.G.F.H., 2005. *De beginselplicht tot handhaving. Een nieuwe benadering?* Den Haag, Jurisprudentie Bestuursrecht plus.
- Albers, C.L.G.F.H., 2004. *De beginselplicht tot handhaving. Een stoelendans tussen rechter en bestuur?* De Gemeentestem.
- Baas, J.H. de, 1995. *Bestuurskunde in hoofdlijnen*. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Ekkers, P., 2006. *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag, Sdu Uitgevers b.v., 2^e druk.
- Expertisecentrum Aanschrijven, Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam, 2006. *Handboek Aanschrijven*.
- Gemeente Dordrecht, directeur Stads Bestuurs Centrum, 2001. Publicatie: *Onderzoek besluitvormingsproces funderingen*.
- Gemeente Dordrecht, 2006. Publicatie: *Beleidsplan Vergunningverlening en Handhaving Bouwregelgeving*.
- Hout, J. in 't & B. Rademaker, 2007. *Woningwet 2007 en verwante wetgeving*. Den Haag, Sdu Uitgevers b.v., 1^e druk, tweede oplage.
- Jong, A. de & J.W. Pothuis, 2007. *Bouwbesluit 2003*. Den Haag, Sdu Uitgevers b.v., 6^e druk.
- Klaassen, A.W., 2006. *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw 2006*. Amsterdam, Berghauser Pont Publishing, 2^e druk.
- Ministerie van VROM, 2000. Publicatie: *Aantasting houten paalfunderingen van woningen*. Nieuwegein
- Ministerie van VROM, 2005. Publicatie: *Funderingsherstel*. Nieuwegein.
- Tol, F. van, 2005. Publicatie: *Vijf vragen over paalrot aan woningen*.
- Tweede Kamer, 1996. Nota *Grenzen aan gedogen in Nederland*. Den Haag, Sdu Uitgevers b.v.
- Verschuren, P. & H. Doorewaard, 2005. *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht, Uitgeverij LEMMA B.V.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998. *Aanschrijven met beleid*. Den Haag, VNG Uitgeverij.
- Witjes, E.J.A., 2006. *Woningwet*. 's-Gravenhage, Elsevier Overheid.

Bijlage 5 Lijst grondwateronderzoeken

Het SBC heeft in 2001 een bestuursreconstructie uitgevoerd. In de bijlage treft de lezer een overzicht aan van de in 1988, 1989, 1990 en 1991 verschenen grondwateronderzoeken. Het SBC geeft ook aan in welke onderzoeken een relatie met de funderingsproblematiek wordt gelegd. De rekenkamer heeft de grondwateronderzoeken ook doorgenomen. In 16 van de 37 onderzoeken spreekt Wareco het vermoeden uit dat een deel van de houten funderingspalen droog staan dan wel zijn aangetast.

	datum publicatie		deelgebied	RK heeft rapport ontvangen	relatie funderingsproblematiek	vermoeden droogstaan de palen
01	25-05-1988	316	Van Strijpsingel/ Albert Cuijpsingel/ Noordhoveweg e.o., Toloyzenstraat	√	√	
02	17-08-1988	317	Sint Jorisweg e.o., Maasstraat	√	-	
03	06-10-1988	324	Havikstraat e.o.	√		
04	11-10-1988	314	Van Strijpsingel en Albert Cuypsingel	√	√	√
05	01-11-1988	322	Louterbloemen	√		
06	30-11-1988	318	Maasstraat e.o. (Oostelijk deel)	√		
07	08-12-1988	320	Kuipershaven e.o.	√		
08	15-12-1988	315	Noordhoveweg e.o.	√		
09	19-01-1989	326	Gebied rond de Vest	√	√	√
10	05-04-1989	333	Haaswijkweg West	√		
11	06-04-1989	317	Sint Jorisweg e.o.	√	√	√
12	14-08-1989	355	Sterrenburg Zuid-Oost	√		
13	16-08-1988	353	Krispijn Oost	√	√	√
14	13-09-1989	414	Kerkeplaat	√	-	
15	25-09-1989	361	Indische buurt Oost	√	√	
16	12-10-1989	351	Merwestein Noord I	√	√	√
17	20-10-1989	359	Vogelbuurt	√	√	
18	29-11-1989	354	Krispijn Noord	√	√	√
19	23-01-1990	357	Wantij wijk	√		
20	23-01-1990	358	Staart Oost	√		
21	30-01-1990	352	Krispijn West	√	√	√
22	26-02-1990	363	Lijnbaan	√		
23	05-04-1990	356	Merwestein West	√	√	√
24	06-04-1990	362	Singels Oost	√	√	√
25	26-04-1990	351	Merwestein Noord II	√		√
26	28-06-1990	382	Dubbeldam Noord-Oost	√		
27	19-09-1990	317	Sint Jorisweg	√	√	√
28	26-09-1990	285	Sterrenburg Noord-West	√		
29	27-09-1990	384	Nassauweg Oost	√	√	√
30	19-12-1990	345	Binnenstad	√	√	
31	14-03-1991	386	Achterhakkers	√		
32	24-05-1991	392	Sterrenburg-West	√		
33	10-10-1991	361	Indische buurt Oost	√	√	√
34	18-10-1991	713	Land van Valk	√	-	√
35	13-11-1991	712	Transvaalbuurt	√	√	√
36	25-11-1991	714	Indische buurt West	√	√	√
37	13-12-1991	715	Louterbloemen Oost	√	√	

37

19

16

Bijlage 6 Effect van informatie over kosten funderingsherstel op kooprijzen

	Gegevens	Postcode gebied	schouw 99	Probleem fundering		Totaal 33	3314	nee	ja	nee	ja	Totaal 3314	Eindtotaal
				nee	ja								
JAAR		3312		nee	ja		3314	nee	ja	nee			
1993	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	40.466	-	28.199	-	2.037	90.940	-	-	-	348	1.171	
	Gemiddelde Koopsom	60.176	50.591	40.940	55.862	52.572	88.033	58.071	47.624	-	50.541	51.531	
1994	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	45.054	-	20.218	-	1.880	-	-	-	-	-	858	
	Gemiddelde Koopsom	68.067	61.817	64.285	61.859	62.087	-	63.127	50.546	-	53.703	57.528	
1995	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	9.085	-	41.074	-	712	-	-	-	-	-	320	
	Gemiddelde Koopsom	84.516	62.604	52.184	59.551	61.793	-	66.834	61.997	-	63.232	62.585	
1996	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	49.065	-	36.746	-	1.698	-	-	-	-	-	754	
	Gemiddelde Koopsom	85.235	71.904	74.874	90.883	79.045	-	77.047	61.643	-	64.484	70.952	
1997	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	42.771	-	9.982	-	1.026	-	-	-	-	-	468	
	Gemiddelde Koopsom	99.287	80.846	98.698	82.988	82.177	-	88.299	93.694	-	92.802	87.957	
1998	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	12.315	-	63.060	-	504	-	-	28.376	-	103	283	
	Gemiddelde Koopsom	102.951	90.765	120.706	85.914	89.247	-	97.149	78.987	-	82.823	85.700	
1999	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	13.369	-	-	-	197	6.810	-	153.151	-	21	78	
	Gemiddelde Koopsom	102.895	108.552	-	112.527	110.126	90.756	109.594	88.802	-	94.022	101.320	
2000	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	21.837	-	43.311	-	1.136	-	-	-	-	-	486	
	Gemiddelde Koopsom	98.357	128.739	125.697	112.557	121.816	-	117.751	97.565	-	102.939	111.009	
2001	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	41.947	-	25.844	-	1.133	6.810	-	-	-	26	487	
	Gemiddelde Koopsom	169.215	123.962	61.260	114.977	121.163	95.294	134.462	105.668	-	111.893	115.995	
2002	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	40.827	-	30.095	-	620	-	-	28.376	-	96	333	
	Gemiddelde Koopsom	132.057	136.811	104.369	129.962	133.949	-	133.861	116.262	-	120.804	126.759	
2003	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	-	-	25.844	-	122	6.810	-	-	-	24	38	
	Gemiddelde Koopsom	-	152.483	140.000	144.629	148.830	92.500	155.481	118.326	-	126.079	135.706	
2004	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	58.183	-	36.109	-	1.169	-	-	-	-	-	502	
	Gemiddelde Koopsom	144.167	150.412	164.608	144.955	148.211	-	169.819	124.397	-	132.604	139.312	
2005	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	36.860	-	19.172	-	785	-	-	-	-	-	351	
	Gemiddelde Koopsom	171.563	167.727	149.967	138.175	153.881	-	163.755	128.304	-	134.560	143.195	
2006	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	44.284	-	-	-	1.240	-	-	-	-	-	564	
	Gemiddelde Koopsom	136.786	157.876	-	163.215	159.677	-	170.395	128.316	-	137.433	147.544	
2007	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	56.955	-	30.095	-	1.721	-	-	-	-	-	821	
	Gemiddelde Koopsom	148.500	164.375	119.000	157.776	160.974	-	178.788	136.435	-	145.906	153.091	
2008	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	82.450	-	-	-	3.435	-	-	-	-	-	1.374	
	Gemiddelde Koopsom	172.500	186.207	-	153.733	173.458	-	241.214	137.348	-	177.740	176.028	
Eindtotaal	Gemiddelde Funderings Kosten 2002	38.117	-	29.962	-	1.069	17.628	-	28.376	-	30	497	
Eindtotaal	Gemiddelde Koopsom	109.406	113.179	95.068	114.423	113.446	91.646	120.009	184.349	-	102.708	107.533	

EINDNOTEN

- ¹ Verzakte huizen aan Toulonselaan schrikbeeld voor de rest van Dordt, 20 maart 1998.
- ² Funderingen Kunstmin in 1991 al slecht, 29 september 2004.
- ³ Dordt Centraal, paalrot reactie, 30 mei 2007.
- ⁴ Herstel funderingen stokt door hoge kosten, 27 augustus 2003.
- ⁵ Panorama, als de bodem wegzakt, 8 april 2008.
- ⁶ Stagnatie bij aanpak paalrot, 8 februari 2006.
- ⁷ Zie verslag seminar funderingsaanpak 27 februari 2008, SEV Realisatie.
- ⁸ SEV Realisatie, Scheve huizen, 12 juni 2007.
- ⁹ Startnotitie onderzoek funderingsproblemen, februari 2007.
- ¹⁰ Zie brochure funderingsproblemen: aanpakken nu of nooit, juni 2002.
- ¹¹ Haarlem zakt door, november 1997, pagina 18.
- ¹² Dit bedrag wordt genoemd in de brochure nieuw draagvlak, juni 2003.
- ¹³ Zie brochure funderingsproblemen: aanpakken nu of nooit, juni 2002.
- ¹⁴ Ter vergoeding van de gemeentelijke inzet. Zie de ongedateerde nota funderingsaanpak in Haarlem nu of nooit.
- ¹⁵ Zie site gemeente Haarlem en mail 14 maart 2008.
- ¹⁶ Zie Rummeler en Brache, Improving performance, 1995.
- ¹⁷ Dye, 1975 in beleidsonderzoek in Nederland.
- ¹⁸ Zie Derksen en Schaap in Lokaal Bestuur (2004).
- ¹⁹ Akkers en Fenger in beleidsonderzoek in Nederland.
- ²⁰ Leeuw 1989 in beleidsonderzoek in Nederland.
- ²¹ Derksen en Schaap, pagina 111.
- ²² Onderzoek besluitvormingsproces funderingen, SBC, 25 september 2001.
- ²³ Ekkers, 2006 pagina 56.
- ²⁴ Deze wet is op 2 augustus 1902 in werking getreden. Zie Ekkens, 2006 pagina 63 en In 't Hout en Rademaker, 2007 pagina 19 en 63.
- ²⁵ Klaassen, 2006 pagina 3.
- ²⁶ In 't Hout en Rademaker, pagina 21.
- ²⁷ Klaassen, 2006 pagina 380.
- ²⁸ Ekkers, 2006 pagina 116.
- ²⁹ Ekkers, 2006 pagina 130.
- ³⁰ Klaassen, 2006 pagina 377.
- ³¹ In 't Hout en Rademaker, 2007 pagina 19.
- ³² Klaassen, 2006 pagina 461.
- ³³ Artikel 4:8 Algemene Wet Bestuursrecht. "Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien: de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken."
- ³⁴ Per 1 januari 2002 zijn de zelfstandige inspecties volkhuysvesting, ruimtelijke ordening en milieuhygiëne samengegaan in de VROM-inspectie. Zie Klaassen, 2006 pagina 379.
- ³⁵ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 10.
- ³⁶ VNG, aanschrijven met beleid, 1998.
- ³⁷ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 52.
- ³⁸ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 10 en 56.
- ³⁹ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 11.
- ⁴⁰ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 62.
- ⁴¹ Gemeenten houden vaak een termijn van drie jaar aan. Zie VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 29 en 80.
- ⁴² VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 29.
- ⁴³ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 17.
- ⁴⁴ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 81.
- ⁴⁵ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 10 en 47.
- ⁴⁶ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 16 en 70.
- ⁴⁷ Zie ook het handboek aanschrijven van het expertisecentrum aanschrijven, 2006 pagina 42.
- ⁴⁸ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 81.
- ⁴⁹ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 82.
- ⁵⁰ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 20.

-
- ⁵¹ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 11 en 68.
- ⁵² VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 20 en 38.
- ⁵³ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 31 en 64.
- ⁵⁴ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 23 en 87.
- ⁵⁵ Zie artikel 136 van de gemeentewet.
- ⁵⁶ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 23 en 36.
- ⁵⁷ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 34 en 69.
- ⁵⁸ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 35 en 71.
- ⁵⁹ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 74.
- ⁶⁰ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 74.
- ⁶¹ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 76.
- ⁶² VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 69.
- ⁶³ Grenzen aan gedogen, 1996 pagina 11.
- ⁶⁴ Er is sprake van gedogen als een bestuursorgaan niet handhavend optreedt tegen een overtreding van een rechtsregel, terwijl het daartoe in beginsel bevoegd en feitelijk in staat is. (Albers, 2004).
- ⁶⁵ Grenzen aan gedogen, 1996 pagina 13.
- ⁶⁶ Zie grenzen aan gedogen, 1996 pagina 40.
- ⁶⁷ Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van 10 maart 1995 in de zaak Westpoint. De voorzitter bepaalt dat bij de toepassing van milieuwetgeving als uitgangspunt geldt dat wordt opgetreden tegen niet-naleving (Albers, 2005). In 't Hout en Rademaker verwijzen onder andere naar een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van 16 december 1996.
- ⁶⁸ Zie bijvoorbeeld de beginselplicht tot handhaving. Een nieuwe benadering?, Albers 2005.
- ⁶⁹ Het bestuursorgaan moet een belangenafweging maken. Zie artikel 3:4 AWB.
- ⁷⁰ Albers, 2004.
- ⁷¹ Waarin de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State februari 1998 uitspraak heeft gedaan.
- ⁷² Tussen 1998 en 2004 hanteert de afdeling bestuursrechtspraak deze 'beginsel-plichtformule'. Weliswaar niet altijd in dezelfde bewoording. Zie Albers, 2005.
- ⁷³ In 't Hout en Rademaker, pagina 129.
- ⁷⁴ Albers, 2004.
- ⁷⁵ Woningwet en verwante wetgeving, 2007.
- ⁷⁶ In 't Hout en Rademaker, pagina 30 en 58.
- ⁷⁷ In 't Hout en Rademaker, pagina 259.
- ⁷⁸ In 't Hout en Rademaker, pagina 58 en 60.
- ⁷⁹ In 't Hout en Rademaker, pagina 29 en 267.
- ⁸⁰ Klaassen, 2006 pagina 390 en In 't Hart en Rademaker, pagina 262.
- ⁸¹ In 't Hout en Rademaker, pagina 263.
- ⁸² In 't Hout en Rademaker, pagina 265.
- ⁸³ Zie artikel 21 woningwet 1991.
- ⁸⁴ In 't Hout en Rademaker, pagina 100.
- ⁸⁵ In 't Hout en Rademaker, pagina 55.
- ⁸⁶ In 't Hout en Rademaker, pagina 56 en 58.
- ⁸⁷ Zie artikel 4.8 van de algemene wet bestuursrecht.
- ⁸⁸ In 't Hout en Rademaker, pagina 111.
- ⁸⁹ Handboek aanschrijven deel 2, pagina 14
- ⁹⁰ HR 13 oktober 2006, NJ 2008/527.
- ⁹¹ het laatste bijvoorbeeld in het zogenaamde Duwbak Linda-arrest, HR 7 mei 2004, NJ 2006/281.
- ⁹² C.L.G.F.H. Albers en P.C.M. Heinen, Civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenten bij falend bouw- en woningtoezicht, Gemeentestem 2008, afl. 7308, nr. 138, en Gemeentestem 2009, aflevering 7309, nr. 1.
- ⁹³ Hof Amsterdam 9 augustus 1990, BR 1991, blz. 308 (Ruurlo); Rechtbank Utrecht 26 augustus 2003, JB 2003, 304 (Oudewater); Rechtbank Rotterdam 26 mei 2004, NJF 2004, 508 (Caldic).
- ⁹⁴ Albers en Heinen, a.w., blz. 677.
- ⁹⁵ bijvoorbeeld EHRM 18 juni 2002, EHRC 2002, 64 (Öneryildiz I) en EHRM 30 november 2004, AB 2005, 43 (Öneryildiz II).
- ⁹⁶ Zie de brief aan het college van B en W van 26 januari 2006, pagina 6 en pagina 12.
- ⁹⁷ Pagina 20, aanschrijven met beleid, VNG.
- ⁹⁸ Zie aanbiedingsbrief beleidsplan funderingsaanpak, 26 maart 2001.
- ⁹⁹ Rapport onderzoek besluitvormingsproces funderingen, 2001.

-
- ¹⁰⁰ Rioleringsplan Dordrecht 1987-1992, 11 juni 1987, pagina 3.
- ¹⁰¹ 11 november 1987.
- ¹⁰² Zie ook rapport onderzoek besluitvormingsproces funderingen, 25 september 2001 pagina 7.
- ¹⁰³ Pagina 2 nota 'grondwaterproblematiek in samenhang met de riolering', 11 november 1987.
- ¹⁰⁴ De nota is 27 november 1987 in de Commissie voor Milieu behandeld.
- ¹⁰⁵ Grondwaterproblematiek in samenhang met de riolering, dienst openbare werken Dordrecht.
- ¹⁰⁶ Brochure aantasting houten paalfunderingen van woningen, ministerie van volkshuisvesting ruimtelijke ordening en milieubeheer, juli 2000.
- ¹⁰⁷ Grondwateronderzoek deelgebied Krispijn Oost, 16 augustus 1989.
- ¹⁰⁸ Het ministerie van VROM (juli 2000) schrijft hierover in haar brochure 'aantasting houten paalfunderingen van woningen' het volgende: "Algemeen wordt een cumulatieve droogstandstijd van 10 tot 20 jaar voldoende geacht om tot een onacceptabele ernstige verzwakking van de funderingen te leiden."
- Volgens Professor Frits van Tol, van de TU Delft, kunnen schimmels en bacteriën in 10 tot 15 jaar hun verwoestende werk doen (publicatie 2005, vijf vragen over paalrot aan woningen).
- ¹⁰⁹ Funderingsonderzoek mei en juni 1992, 21 juli 1992.
- ¹¹⁰ Funderingsonderzoek december 1993 en januari 1994, 1 februari 1994.
- ¹¹¹ Zie verslag 20 februari 2009 met voormalig projectleider ingenieursbureau Stadswerken.
- ¹¹² Zie verslag 20 februari 2009 met voormalig projectleider ingenieursbureau Stadswerken.
- ¹¹³ Acht december 1992.
- ¹¹⁴ Kort besprekingsverslag overleg 3 december 1993 grondproblematiek Land van Valk.
- ¹¹⁵ 10 augustus 1995.
- ¹¹⁶ Zie verslag 20 februari 2009.
- ¹¹⁷ Antwoorden op vragen van bewoners gebied Bankastraat, 28 november 1990.
- ¹¹⁸ Grondwateronderzoek Vogelbuurt, 20 oktober 1989.
- ¹¹⁹ Grondwateronderzoek en funderingsonderzoek Nieuw Krispijn, Dordrecht.
- ¹²⁰ Zie mail Projectmanagement 9 april 2008 en 18 juni 2008.
- ¹²¹ Zie de brochure funderingsherstel van het ministerie van VROM, juli 2005.
- ¹²² November 1999.
- ¹²³ Zie mail afdeling communicatie 25 februari 2008.
- ¹²⁴ Zie mail afdeling communicatie 15 april 2008
- ¹²⁵ Overleg met rekenkamer 8 april 2008.
- ¹²⁶ Zie mail rekenkamer 4 juli 2008.
- ¹²⁷ Overgenomen uit funderingsonderzoek Toulonselaan 16.
- ¹²⁸ Zie ook de mail van de afdeling communicatie 25 februari 2008.
- ¹²⁹ Juli 2003.
- ¹³⁰ Zie mail 11 maart 2008.
- ¹³¹ Zie mail Projectmanagement 9 april 2008.
- ¹³² Zie mail 24 maart 2009.
- ¹³³ Paul Ekkers, Van volkshuisvesting naar woonbeleid 2006, pagina 49.
- ¹³⁴ Paul Ekkers, Van volkshuisvesting naar woonbeleid 2006, pagina 232-233.
- ¹³⁵ Paul Ekkers, Van volkshuisvesting naar woonbeleid 2006, pagina 101-102.
- ¹³⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, kamerstuk 25427, nr. 2.
- ¹³⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, kamerstuk 29211. Rijksbeleid stedelijke vernieuwing, Algemene Rekenkamer.
- ¹³⁸ Artikel 2.3 lid 1 subsidieveroordeling stadsvernieuwing 1997.
- ¹³⁹ Artikel 2.3 lid 3 en 4.
- ¹⁴⁰ f 50.000. Artikel 2.3 lid 2.
- ¹⁴¹ 2 miljoen gulden.
- ¹⁴² € 908.000 gedeeld door € 22.700.
- ¹⁴³ 4 december 1997.
- ¹⁴⁴ f 30.000,-.
- ¹⁴⁵ Onderzoek besluitvormingsproces funderingen, SBC, 25 september 2001.
- ¹⁴⁶ Rapportage afbakening funderingsproblematiek in Dordrecht, Wareco.
- ¹⁴⁷ 57 miljoen gulden.
- ¹⁴⁸ 5 miljoen gulden.
- ¹⁴⁹ Zie brief ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, 11 mei 2001.
- ¹⁵⁰ f 15.000,-.
- ¹⁵¹ f 60.000,-.
- ¹⁵² Zie subsidieverordening funderingsherstel 2001.
- ¹⁵³ Scheve huizen, SEV Realisatie, 12 juni 2007.

-
- ¹⁵⁴ Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten.
- ¹⁵⁵ Zie de evaluatierapporten funderingsproblematiek stadsbrede aanpak.
- ¹⁵⁶ SEV realisatie, scheve huizen -evaluatie funderingsaanpak in zes gemeenten 2000-2006, juni 2007.
- ¹⁵⁷ Mail 17 juni 2008.
- ¹⁵⁸ Zie brief ministerie VROM, 5 december 2006.
- ¹⁵⁹ In haar rapport van 12 juni 2007 constateert SEV realisatie dat de gemeente Dordrecht een opvallend hoog bedrag aan funderingsonderzoek heeft besteed. Namelijk € 9,9 miljoen (38 procent van haar bestede budget). De overige gemeenten hebben hier maximaal 10 procent van hun bestede budget aan besteed.
- ¹⁶⁰ Verslag bespreking palenproblematiek van het pand Singel, 26 maart 2002.
- ¹⁶¹ Brief opgesteld door projectleider funderingsaanpak, 17 december 2002.
- ¹⁶² Brochure funderingsherstel, juli 2005.
- ¹⁶³ Paul Ekkers, van volkshuisvesting naar woonbeleid, tweede druk, 2006, Den Haag, 39-42.
- ¹⁶⁴ Aanbiedingsbrief bij de notitie handhavings- en aanschrijvingsbeleid van stadsontwikkeling, 3 februari 1994.
- ¹⁶⁵ 3 februari 1993.
- ¹⁶⁶ Brief stadsontwikkeling, 30 december 1994.
- ¹⁶⁷ November 2005 zijn de taken van de afdeling bouw- en woningtoezicht onder gebracht bij de milieudienst zuid holland zuid.
- ¹⁶⁸ Navraag van de rekenkamer bij het bureau mocht ook niet baten. Zie mail 17 maart 2008.
- ¹⁶⁹ Brief aan de gemeenteraad, 30 juni 1997.
- ¹⁷⁰ Zie ook de folder aanschrijvingsbeleid van de gemeente Dordrecht, november 1997.
- ¹⁷¹ Zie de brief aan gemeenteraad, 2 december 2002 en visie op handhaving en handhavingsbeleid.
- ¹⁷² In haar antwoord refereert het advocatenkantoor aan jurisprudentie. Bijvoorbeeld een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 30 november 2004 én een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 26 mei 2004.
- ¹⁷³ Zie de brief aan het college van B en W van 26 januari 2006, pagina 6 en pagina 12.
- ¹⁷⁴ Zie mail juridische zaken 8 april 2008.
- ¹⁷⁵ Zie mail Projectmanagement 23 januari 2008.
- ¹⁷⁶ Mail 17 april 2008.
- ¹⁷⁷ Mail milieudienst ZHZ 2 juni 2008.
- ¹⁷⁸ Zie mail Projectmanagement 3 februari 2009 en mail Projectmanagement 5 maart 2009.
- ¹⁷⁹ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 23 en 87.
- ¹⁸⁰ Zie mail Projectmanagement 9 maart 2009.
- ¹⁸¹ VNG, aanschrijven met beleid, 1998 pagina 20 en 38.
- ¹⁸² Zie mail milieudienst ZHZ, 28 mei 2008.
- ¹⁸³ Zie mail Projectmanagement, 5 maart 2009.
- ¹⁸⁴ VNG, aanschrijven met beleid 1998, pagina 11 en pagina 68.
- ¹⁸⁵ Afdeling rechtspraak van de Raad van State dd 7 juni 1985, gepubliceerd in de Administratiefrechtelijk Beslissingen (AB) 1986, nr 48 met een noot van Peter van Buuren.
- ¹⁸⁶ bron: Naar een waterparagraaf in koopcontracten, mr. P.J. de Putter en mr H.F.M.W. van Rijswijk, Sterk consulting en Universiteit Utrecht in opdracht van de Waterbond, juni 2005.
- ¹⁸⁷ Borsboom en Hamm advocaten, memorie van grieven 1 november 2007, pagina 9.
- ¹⁸⁸ Kadaster, alle woningtransactie over de periode 1993-2008.
- ¹⁸⁹ Index NVM makelaars en index CBS.
- ¹⁹⁰ Zie mail van de heer Cobben 9 april 2009.
- ¹⁹¹ Dit onderzoek is uitgevoerd door het SBC en gepubliceerd op 25 september 2001.
- ¹⁹² Zie ook de startnotitie onderzoek funderingsproblemen, februari 2007.
- ¹⁹³ Zie Aanschrijven met beleid, 1998.
- ¹⁹⁴ Een door de gemeente ingehuurd ingenieursbureau.
- ¹⁹⁵ Reconstructie van besluitvormingsprocessen in het kader van de funderingsproblematiek, SBC 2001.
- ¹⁹⁶ Zie paragraaf 5.4 bijvoorbeeld de Cornelis de Witstraat 22 / 26.



Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

DORDRECHT

