

VERLOREN AMBITIES

Onderzoek verzelfstandiging organisatieonderdelen



Sector: rekenkamer
Beleidsproces: rapport ten behoeve van bestuurlijke wederhoor
Datum: 13 november 2007
Ambtelijk opdrachtgever: dhr Hindriks, directeur rekenkamer

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

Dit rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid en eindredactie van drs. D.V. Hindriks, directeur rekenkamer.

Onderzoekers:

R. Mukhlis
S.K. Djosoeparto
S. van Oostveen
D.V.J. Massie

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1: bestuurlijke samenvatting	4
Hoofdstuk 2: inleiding	7
2.1 onderzoekskader	7
2.2 onderzoeksaanpak	7
2.3 leeswijzer	8
Hoofdstuk 3: het normenkader	9
3.1 vormen van verzelfstandiging	9
3.2 fasen binnen het verzelfstandigingsproces.....	10
Hoofdstuk 4 Stads Vervoerbedrijf Dordrecht	14
4.1 De ontstaansgeschiedenis van het stedelijk openbaar vervoer	14
4.2 Verzelfstandiging 1993-1996	17
4.3 Verzelfstandiging en fusie 1997-1998	20
4.4 Verzelfstandiging en vervreemding 1999-2001	25
4.5 Behaalde resultaten en effecten	32
4.6 Oordelen rekenkamer	38
Hoofdstuk 5: Woondrecht	41
5.1 Beschrijving	41
5.2 verzelfstandiging 1992-1995	42
5.3 Behaalde resultaten en effecten	51
5.4 Voldoende woningen voor de aandachtsgroep?	56
5.5 oordelen rekenkamer	58
Hoofdstuk 6: Netwerk	60
6.1 Beschrijving	60
6.2 Effectiviteit	65
6.3 Verzelfstandigingsproces	69
6.4 Oordelen rekenkamer	74
Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen	76
Aanbevelingen.....	79
8. Bestuurlijk commentaar	80
8.1 Bestuurlijk commentaar College B&W Dordrecht	80
8.2 Bestuurlijk commentaar directie SVD.....	88
8.2 Bestuurlijk commentaar Woondrecht.....	89
9. Naschrift rekenkamer	90
BIJLAGEN	93
I voldoende woningen voor de aandachtsgroep?	93
II berekeningen college ontwikkeling kosten netwerk	103

Voorwoord

Dit onderzoek naar de verzelfstandiging van het gemeentelijke woningbedrijf, vervoersbedrijf en afvalinzamelingsbedrijf kende een lange doorlooptijd. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste verliep de medewerking van een van de verzelfstandigde bedrijven zeer moeizaam. Ten tweede heb ik het onderzoek naar het vervoersbedrijf opnieuw laten uitvoeren nadat een eerste versie van onvoldoende kwaliteit was. Toch ben ik verheugd dat ik dit rapport nu aan de gemeenteraadsleden mag aanbieden.

Omdat het college ook in komende jaren gemeentelijke diensten en bedrijven wil verzelfstandigen én de raad hierover een beslissing moet nemen heb ik in februari 2006 een onderzoek naar de effecten van verzelfstandigingen aangekondigd.¹ Met dit onderzoek wilde ik nagaan hoe de verzelfstandigingsprocessen zijn verlopen, welke doelen daarbij zijn gesteld en welke resultaten zijn behaald.

Ook de raad heeft behoefte aan een onderzoek naar verzelfstandigingen. Zo zou de PvdA fractie willen weten wat de financiële voordelen en risico's van een verzelfstandiging zijn.² GroenLinks wil graag weten welke effecten de verzelfstandigingen hebben gehad op de werkgelegenheid én D66 is geïnteresseerd in de behaalde operationele resultaten zoals de frequentie waarmee bussen rijden. Het CDA, ten slotte, zou graag willen weten welke gevolgen een verzelfstandiging heeft voor de beloningsstructuur.

Nu is het onderzoek af. Hiervoor zou ik graag de geïnterviewden, de medewerkers van de afdeling informatie- en procesmanagement en de twee stagiaires willen bedanken. Radjali Mukhlis en Sanne Djojosoeparto hebben intussen hun plek binnen de overheid gevonden.

Ik hoop dat dit onderzoek u, als raadslid, nieuwe inzichten verschaft.

Drs. D.V. Hindriks, directeur rekenkamer

¹ Onderzoeksplan 2006, 21 februari 2006

² Commissie bestuur en middelen, 22 november 2005

Hoofdstuk 1: bestuurlijke samenvatting

De afgelopen decennia was de omgeving van de overheid uiterst turbulent. Naar verwachting zal dat ook zo blijven. Liberalisering, strengere eisen, nieuwe wet- en regelgeving. Vooral ook mondige burgers die steeds hogere eisen stellen aan de snelheid en de kwaliteit van de dienstverlening. Het was en is de reden voor de gemeente Dordrecht om voortdurend te vernieuwen. Nieuwe middelen worden ingezet, vaak wordt de oplossing gezocht in schaalvergroting. Het verzelfstandigen en op afstand plaatsen van organisatieonderdelen is de laatste decennia ook een regelmatig toegepast middel om de turbulentie het hoofd te bieden.

Omdat de gemeente Dordrecht recent enkele verzelfstandigingen heeft uitgevoerd en een reeks verdere verzelfstandigingen in overweging heeft wil de raad weten of daarvoor succesfactoren zijn aan te wijzen. Of, anders geformuleerd, wat kan de raad doen om zeker te stellen dat de beoogde resultaten ook echt worden behaald? De rekenkamer is daarom op zoek gegaan naar een succesvolle verzelfstandiging. Het doel was om door drie casussen te vergelijken te kunnen achterhalen welke factoren bepalend zijn voor succes of falen. Alle onderzochte casussen gaven bij aanvang van het onderzoek aan zichzelf als een succes te beschouwen. Helaas heeft de rekenkamer vast moeten stellen dat de beoogde resultaten en effecten niet zijn gehaald. De verzelfstandigingen zijn misschien geen volledige mislukking, maar van een succes kan evenmin gesproken worden.

Er is wel een *patroon* zichtbaar geworden.

De gemeente beschikt over een duidelijke set interne normen en regels voor verzelfstandigingen. Het goede nieuws is dat zij een groot deel daarvan ook daadwerkelijk en goed toepast. De gemeentelijke organisatie blijkt goed in staat te zijn om een verzelfstandiging te ontwikkelen, voor te bereiden, te plannen en te organiseren. Ook hier zijn enkele kanttekeningen bij te plaatsen, maar die vallen in de ogen van de rekenkamer in de categorie "waar gehakt wordt, vallen spaanders". Opvallend is dat rollen en belangen van betrokkenen niet expliciet worden benoemd. Er wordt geen rekening mee gehouden. Effecten daarvan, bijvoorbeeld op salarisniveaus, heeft de rekenkamer niet vastgesteld.

Het college blijkt niet zelden zeer ambitieus te zijn. De voorstellen voor verzelfstandiging gaan vergezeld van ambitieuze doelen. Het realiseren van maatschappelijke doelen op een gezonde financiële basis is dé opdracht van een door de overheid gestuurde organisatie, aldus de gemeentesecretaris. Dat kan de rekenkamer slechts onderstrepen. Voorwaarde is uiteraard wel dat de doelen ook realistisch zijn en dat de voorwaarden worden geschapen waaronder ze ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De raad oefent vooral druk uit om de doelen zo mogelijk nog ambitieuzer te maken. Het moet niet alleen goedkoper worden voor de burger, de kwaliteit moet ook omhoog. Tegenstrijdige doelen worden zo gecombineerd in plaats van afgewogen, ambities worden gestapeld.

College en raad maken geen systematische afweging voor de vorm van de verzelfstandiging en de gevolgen daarvan voor de sturingsrelatie. Blijkbaar staat de vorm vooraf al vast, de interesse voor de invloed na de verzelfstandiging is minimaal. Het is daardoor niet mogelijk om op basis van de onderzochte gevallen een uitspraak te doen over de geschiktheid van bepaalde vormen.

Het beoordelen van het verzelfstandigingvoorstel is het eerste moment waarop het mis gaat. De raad is onvoldoende kritisch en laat zich niet informeren over risico's. Alternatieve scenario's worden niet of nauwelijks onderzocht. De haalbaarheid van de beoogde resultaten komt nauwelijks aan de orde. Maatregelen om het doel daadwerkelijk te behalen, ook bij onverhoopte tegenslag, worden niet onderkend en ook niet genomen.

Na de verzelfstandiging gaat het vervolgens daadwerkelijk mis. De raad komt op grote afstand te staan. Het volgen van de werkelijke prestaties is blijkbaar onvoldoende interessant. Als er al een verantwoording wordt besproken in de raad wordt geen of weinig aandacht besteed aan de oorspronkelijke doelen. Het stellen van nieuwe toekomstige doelen of het bespreken van nieuw beleid gerelateerd aan actuele ontwikkelingen wordt belangrijker gevonden, zo blijkt bijvoorbeeld bij het busbedrijf. Dat is jammer omdat veel geleerd kan worden wanneer de achtergronden van afwijkingen worden geanalyseerd. Zie daarvoor de nadere analyse door SGB van de ontwikkelingen bij Woondrecht. Ook een tijdige analyse van de afwijking bij Netwerk zou inzicht hebben kunnen bieden in de redenen van de grote tariefstijgingen. Werden ze veroorzaakt door kostenverschuivingen tussen de commerciële en publieke activiteiten? Werden ze veroorzaakt door externe factoren, en zo ja in welke mate? Wat is de analyse van de kostprijsontwikkeling en hoe verhoudt die ontwikkeling zich met de kostprijs elders? Ruim een jaar nadat de rekenkamer die vraag stelde aan Netwerk heeft ze het antwoord ondanks herhaalde verzoeken, nog niet ontvangen. De raad stelde de vragen, voorzover we na konden gaan, niet.

Ook het college blijkt al snel de belangstelling te verliezen. Convenanten en overeenkomsten worden niet, of pas na grote vertraging, opgesteld. Verantwoordingen worden, als ze niet vanzelf worden ingediend, niet opgevraagd of afgedwongen. Een overeengekomen bonus/malus regeling wordt niet toegepast. Het college scheidt dus geen omstandigheden die tot resultaat moeten leiden. Het college volgt de ontwikkeling onvoldoende. Ook hier is uitvoering blijkbaar minder interessant dan het maken van de plannen. Van sturing door het college is in alle 3 onderzochte gevallen geen sprake. Lewy spreekt in dat geval van abdicatie. De grote ambities raken verloren.

Recent zijn enkele organisatiedelen verzelfstandigd. Het ingenieursbureau, de sociale dienst Drechtsteden. Het service centrum Drechtsteden is in volle ontwikkeling. Ook daar zien we grote ambities en grote verwachtingen over de te bereiken resultaten. Maar zijn ze realistisch? Zijn de uitvoeringsvoorwaarden geschapen? Bestaan er heldere overeenkomsten en financiële afspraken? Zijn de plannen bestand tegen het optreden van risico's en zijn de potentiële risico's geïdentificeerd? Het zijn vragen waar de rekenkamer met een beperkte scan geen antwoord op heeft kunnen vinden.

De rekenkamer doet daarom de volgende 7 aanbevelingen:

1. Neem in de richtlijnen op dat direct nadat de motieven en doelen van een voorgenomen verzelfstandiging vast staan, het college onderzoek laat uitvoeren naar de haalbaarheid hiervan en brengt dit ter kennis van de raad.
2. Voordat de raad adviseert over een nieuwe verzelfstandiging laat zij een onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar het realiteitsgehalte van de geformuleerde doelen en de randvoorwaarden die daarvoor moeten worden ingevuld.
3. Een samenwerkingsovereenkomst tussen college en de verzelfstandigde organisatie, moet ruim voor de verzelfstandiging worden opgesteld. In deze samenwerkingsovereenkomst (ook wel prestatieafspraken of covenant) worden niet alleen de planning en control richtlijnen vastgelegd, maar ook financiële en maatschappelijke doelen. Het betalen van overeengekomen vergoedingen dienen in de overeenkomst te worden verbonden met het tijdig leveren van afgesproken metingen en verantwoordingen.
4. De raad ziet erop toe dat in de overeenkomsten met verzelfstandigde organisaties financiële prestatie afspraken worden gemaakt die de belangen van gemeente en organisatie parallel laat lopen. De raad ziet er tevens op toe dat deze afspraken worden nageleefd.

5. De verzelfstandigde organisatie legt jaarlijks in overeenstemming met deze richtlijnen verantwoording af. De toezichhoudende afdelingen zien hier op toe. Dit impliceert dat de ambtenaren van deze afdelingen bekend zijn met de bij de verzelfstandiging vastgestelde doelen. Het college stuurt op deze doelen.
6. Het college legt jaarlijks verantwoording af aan de raad. Zij besteedt in haar verantwoording expliciet aandacht aan de realisatie van de financiële en maatschappelijke doelen.
7. De raad geeft opdracht voor een onafhankelijk onderzoek naar het realisme van de ten doel gestelde prestaties en effecten van recent verzelfstandigde organisaties.

Hoofdstuk 2: inleiding

Omdat het college in komende jaren verschillende organisatieonderdelen wil verzelfstandigen³, heeft de rekenkamer in het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar drie verzelfstandigingen.

Voorafgaand aan dit onderzoek heeft de rekenkamer oriënterende gesprekken gehouden met de raadsfracties. Uit deze gesprekken zijn een aantal verwachtingen naar voren gekomen. Zo willen de fracties weten wat de motieven geweest zijn van de verzelfstandigingen. Daarnaast willen de fracties weten of de beoogde doelen bereikt zijn en wat de maatschappelijke effecten van de verzelfstandigingen zijn. De fracties zijn ook geïnteresseerd in de vraag of de verzelfstandigingen geld hebben opgeleverd. Bovendien wijzen de fracties op het belang van een adequate wijze van sturing. De fracties hebben in totaal 17 organisatieonderdelen genoemd die mogelijk onderzocht kunnen worden.⁴

De rekenkamer heeft direct een schifting aangebracht in de 17 organisatieonderdelen. Negen van de 17 organisatieonderdelen kunnen niet onderzocht worden, bijvoorbeeld omdat er geen verzelfstandiging heeft plaatsgevonden of omdat de verzelfstandiging te lang geleden heeft plaatsgevonden. Uiteindelijk zijn met 8 verzelfstandigde organisatieonderdelen oriënterende gesprekken gehouden.⁵ Op basis van de voorkeur van de raadsfracties en de rekenkamer zijn de volgende drie verzelfstandigde organisatieonderdelen onderzocht: Woondrecht, Stadsvervoer Dordrecht en Netwerk. Woondrecht is verzelfstandigd in de vorm van een stichting, Stadsvervoer Dordrecht is geprivatiseerd en Netwerk is verzelfstandigd in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.

2.1 onderzoekskader

Aan de hand van 3 verzelfstandigingen, wil de rekenkamer de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden. Namelijk:

Wat is de effectiviteit van de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel geweest en op welke wijze is de verzelfstandiging verlopen? Welke succes- en faalfactoren kunnen worden onderkend?

Deze hoofdvraag kan opgesplitst worden in de volgende deelvragen:

1. Welke doelen in termen van resultaten en effecten hebben de raad en het college gesteld bij de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel?
2. Wat zijn verantwoorde resultaten en effecten?
3. Wat zijn daarnaast de maatschappelijke (neven)effecten?
4. Hoe is de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel verlopen?

2.2 onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de rekenkamer normen gedefinieerd waaraan de bevindingen getoetst zullen worden. In hoofdstuk 3 worden de gedefinieerde normen nader toegelicht.

³ Bijvoorbeeld het Theater Kunstmijn, de musea, het Archief/Diep, het Centrum voor Beeldende Kunst en het Sportbedrijf.

⁴ Netwerk, Drechtwerk, Gevudo, Woondrecht, Stadsvervoer Dordrecht, Ingenieursbureau, Restaurant, Uitvoering Groen, Havenbedrijf, Onderwijservicebureau, Reïntegratiebedrijf Dordtmij, Gemeentelijk Energie Bedrijf, Begraafplaats Essenhof, Dordtse Welzijnsorganisatie, Bibliotheek, Ziekenhuis en Regionaal Bureau Leerplicht.

⁵ Netwerk, Drechtwerk, Gevudo, Woondrecht, Stadsvervoer Dordrecht, Ingenieursbureau, Restaurant en Uitvoering Groen.

De rekenkamer baseert haar bevindingen op interviews, maar voornamelijk op documenten. De rekenkamer heeft een dertigtal dossiers doorgenomen. In deze dossiers trof de rekenkamer onder anderen raadsverslagen, raadsvoorstellen, collegevoorstellen, studies, verkenningen, beleidsplannen, jaarplannen, jaarverslagen en nieuwsbrieven aan. Een deel van de benodigde informatie was niet meer voorhanden, veel is verloren gegaan met de verzelfstandiging van de onderzochte organisaties.

Omdat de effecten van de verzelfstandiging van het gemeentelijke woningbouwbedrijf voor haar doelgroep - huurders met een laag inkomen- niet door het college zijn onderzocht, heeft de rekenkamer het sociaal geografisch bureau ingehuurd om dit alsnog te doen. De rapportage van het sociaal geografisch bureau treft u aan in hoofdstuk 5.

2.3 leeswijzer

De rekenkamer beschrijft in dit onderzoek niet alleen hoe de drie verzelfstandigingen zijn verlopen, maar geeft ook aan hoe een verzelfstandiging zou moeten verlopen. Dit doet zij in hoofdstuk 3, het normenkader. In hoofdstuk 4 beschrijft de rekenkamer de verzelfstandiging van het gemeentelijke vervoersbedrijf. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de verzelfstandiging van het gemeentelijke woningbouwbedrijf en hoofdstuk 6 aan de verzelfstandiging van het gemeentelijke reinigingsbedrijf.

In hoofdstuk 7 trekt de rekenkamer conclusies en doet zij aanbevelingen. De reactie van het college volgt in hoofdstuk 8. Een naschrift van de rekenkamer vindt U ten slotte in 9.

Hoofdstuk 3: het normenkader

In dit onderzoek maakt de rekenkamer gebruik van normen. Op basis van deze normen veelt de rekenkamer haar oordeel. De normen zijn ontleend aan de wet- en regelgeving, gemeentelijke beleidsdocumenten en literatuur. In paragraaf 3.2 volgt een korte toelichting op de normen.⁶ In onderstaande paragraaf wordt het begrip verzelfstandiging gedefinieerd.

3.1 vormen van verzelfstandiging

Verzelfstandiging⁷ kan worden omschreven als “het in meer of mindere mate onttrekken van taken aan de bestaande overheidsorganisatie of het verschuiven van taken binnen de organisatie.” Van Thiel, Van Waarden⁸ en Ter Bogt⁹ onderkennen 6 verschillende vormen van verzelfstandiging. Interne verzelfstandiging; externe verzelfstandiging in de vorm van een gemeenschappelijke regeling; externe verzelfstandiging in de vorm van een stichting; externe verzelfstandiging in de vorm van een vennootschap, privatisering en afstoting.¹⁰

Interne verzelfstandiging

Bij interne verzelfstandiging wordt de uitvoering van de taak opgedragen aan een gemeentelijk bedrijf. Het bedrijf ontvangt een vast bedrag van de gemeente. Door middel van een contract wordt het onderdeel intern aangestuurd, maar de gemeente blijft in volle omvang eindverantwoordelijk voor de uitvoering van die taken.

Gemeenschappelijke regeling, stichting en vennootschap

Bij externe verzelfstandiging worden taken uitbesteed aan een andere organisatie. De gemeente houdt hierbij wel invloed. Externe verzelfstandiging kan de vorm aannemen van een gemeenschappelijke regeling, stichting of vennootschap.

In het geval van een gemeenschappelijke regeling sluiten verschillende gemeenten een samenwerkingsverband. Een gemeenschappelijke regeling is een publieke rechtsvorm. Netwerk was tot 1 januari 2003 een gemeenschappelijke regeling en heeft nu de rechtsvorm van een naamloze vennootschap. Een stichting is een private rechtsvorm en streeft geen winst na. De gemeente kan invloed houden door het stellen van subsidiëringvoorwaarden en via de statuten van de stichting. In de statuten worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd en ook de samenstelling van het bestuur. Een voorbeeld van een stichting is Woondrecht.

Een andere privaatrechtelijke vorm van externe verzelfstandiging is een (naamloze of besloten) vennootschap. Gemeenten hebben hierin aandelen en kunnen zo invloed uitoefenen. Bij een NV zijn de aandelen vrij overdraagbaar, bij een BV niet. Wanneer gemeenten aandeelhouders zijn kunnen zij bijvoorbeeld ook meebeslissen over de samenstelling van het bestuur. Ook hier worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd in statuten.

6 In de startnotitie onderzoek verzelfstandiging organisatieonderdelen, worden de normen uitgebreid toegelicht.

7 De Vries en Korsten, verzelfstandiging: panacee of placebo? Een introductie, in: Bestuurskunde, jaargang 1

8 2 maart 2006 heeft de rekenkamer een oriënterend gesprek gehouden met Frans van Waarden.

9 7 maart 2006 heeft de rekenkamer een oriënterend gesprek gehouden met Henk ter Bogt.

10 Zie eveneens Schotman, Van der Sluis, Driessen en Bos, verzelfstandiging op lokaal niveau, 2000 én Van Thiel, lokale verzelfstandiging, vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten, 2001

Privatisering

Privatisering betekent dat een taak wordt uitbesteed aan een andere organisatie, maar in dit geval heeft de overheid geen invloed meer op de organisatie. Aansturing vindt primair plaats door middel van een contract dat met de organisatie wordt afgesloten en eventueel door middel van regelgeving. De vervreemding van stadsvervoer Dordrecht is een voorbeeld van privatisering.

Afstoting

Wanneer de gemeente een organisatieonderdeel afstoot, acht zij zich niet langer verantwoordelijk voor uitvoering van een bepaalde taak en wordt deze taak volledig aan de markt overgelaten. Een voorbeeld van afstoten is het sluiten van een zwembad.

Een kanttekening die gemaakt kan worden bij de laatste 2 vormen van verzelfstandiging, is dat privatisering en afstoting volgens sommige theoretici al niet meer te beschouwen zijn als verzelfstandiging.

3.2 fasen binnen het verzelfstandigingsproces

Binnen het verzelfstandigingsproces worden 8 fasen onderkend.¹¹ Strategiebepaling; onderzoek; planvorming; informatie en communicatie; besluitvorming; uitvoering; evaluatie én sturing. Onderstaande normen zijn geordend naar deze 8 fasen.

Strategiebepaling

1. Alleen in opdracht van het college mag een verkenning over een mogelijke verzelfstandiging worden uitgevoerd.

In de strategiebepalingfase, geeft het college opdracht aan een ambtenaar tot het uitvoeren van een verkenning. Houdt de ambtenaar zich niet aan deze norm en voert hij of zij op eigen initiatief een verkenning uit, dan leidt dit tot onrust en onzekerheid.

2. Vooraf moet het college wettelijke grenzen vastleggen over taken die door de gemeente dienen te worden verzorgd en de taken die verzelfstandigd kunnen worden.

Het college gaat na welke taken door de gemeente moeten worden uitgevoerd en welke taken op afstand kunnen worden gezet. Alleen dan kan het college een gestructureerd besluit nemen. Dit bevordert niet alleen de kwaliteit van de politieke keuze maar ook van het overheidsapparaat en de controle daarop. Wanneer het college niet nagaat waar de wettelijke grenzen liggen, loopt zij het risico onrechtmatig te handelen.

3. Vooraf moet het college in de nota de motieven benoemen voor de verzelfstandiging.

De motieven voor de verzelfstandiging worden benoemd. De raad weet nu waar de verzelfstandiging toe moet leiden. Doelen zijn een explicitering van deze motieven. Bij een verzelfstandig kunnen verschillende motieven een rol spelen waaronder politiek-bestuurlijke motieven en bedrijfsvoeringmotieven. Onder politiek-bestuurlijke motieven vallen verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering en de vraag wat kerntaken zijn en wat niet. Onder bedrijfsvoeringmotieven vallen kostenbesparing, verbetering van de efficiëntie en garanderen van de continuïteit. Wanneer motieven niet worden benoemd kunnen geen duidelijke doelen

¹¹ Groothuis, Meekel en Scholtes, met het oog op(en) privatiseren, 1988. Schotman, Van der Sluis, Driessen en Bos, verzelfstandiging op lokaal niveau, 2000

worden geformuleerd. Het kan leiden tot tegengestelde verwachtingen en het college kan nooit vaststellen of de verzelfstandiging succesvol is geweest.

4. Vooraf moet het college de specifieke doelen met betrekking tot verzelfstandiging formuleren.

De door het college geformuleerde doelen sluiten aan op de motieven van de verzelfstandiging. Alle doelen moeten expliciet zijn gemaakt. Met het opstellen van de specifieke doelen, weet de raad welke activiteiten moeten worden uitgevoerd en welke resultaten en effecten worden beoogd. Wanneer geen specifieke doelen worden opgesteld, kunnen resultaten niet kritisch worden getoetst en kan er tussentijds niet worden bijgestuurd.

Onderzoek

5. Vooraf moet een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd worden in opdracht van het college.

Om te kunnen beoordelen of verzelfstandiging mogelijk is, moet in de onderzoeksfase een haalbaarheidsonderzoek worden uitgevoerd.

6. Het college moet de maatschappelijke effecten van de verzelfstandiging voor de burgers in kaart brengen.

Het college gaat na wat de vermoedelijke financiële en maatschappelijke effecten van de verzelfstandiging zijn. Wanneer het college dit niet doet zal de verzelfstandiging in het ergste geval teruggedraaid moeten worden omdat er onvoorziene neveneffecten zijn voor de burgers.

Planvorming

7. Vooraf moet een projectorganisatie gevormd worden door het college of de directeur van de te verzelfstandigen organisatie.

In de planvormingfase moet een projectorganisatie zodanig worden ingericht dat beide (het college en de te verzelfstandigen organisatie) belangen voldoende worden bewaakt. De projectorganisatie moet sturing geven aan het verzelfstandigingsproces.

8. De projectorganisatie moet een plan van aanpak voor de verzelfstandiging formuleren.

Het plan van aanpak draagt bij aan het realiseren van de doelen en moet aansluiten op de motieven. Alleen wanneer er een plan van aanpak is, kan zeker gesteld worden dat sleutelpersonen niet tussentijds kaders ter discussie stellen of via procedures tijd gaan rekken zodat de voorspelbaarheid en vaart in het geding komen.

Informatie en communicatie

9. Vooraf moet een communicatieplan worden opgesteld door de projectorganisatie ten behoeve van de communicatie richting de medewerkers, de burgers en partners.

Bij verzelfstandiging dient rekening te worden gehouden met het belang van goed gestructureerde en georganiseerde interne en externe communicatie. Interne communicatie heeft betrekking op communicatie

naar de medewerkers van de verzelfstandigde organisatie over het proces van verzelfstandiging. Externe communicatie heeft betrekking op communicatie naar de klanten, burgers en partners. Met een communicatieplan kan draagvlak worden gecreëerd onder de medewerkers.

10. De projectorganisatie moet de betrokken partijen (medewerkers, burgers en partners) zorgvuldig en duidelijk informeren over het verzelfstandigingproces.

Wanneer een communicatieplan aanwezig was, is de rekenkamer nagegaan of dit communicatieplan daadwerkelijk is uitgevoerd.

Besluitvorming

11. De ondernemingsraad moet bij de besluitvorming worden betrokken.

Een besluit tot verzelfstandiging behoort tot de exclusieve competentie van het college of raad. De ondernemingsraad zal in de besluitvormingsfase formeel om advies worden gevraagd. Na het advies zal een definitief besluit worden genomen.

De vakorganisaties moeten samen met de projectorganisatie en het college een sociaal plan vaststellen, dat het kader vormt voor de regeling van personele gevolgen. De rekenkamer stelt een expliciete eis aan sociaal plan. Hierin wordt aangegeven hoeveel gemeentelijke ambtenaren met de reorganisatie hun baan verliezen en wat de totale gemiddelde salariskosten per medewerker zullen zijn.

12. Vooraf moet het college kenbaar maken aan de raad welke verzelfstandigingvorm de te verzelfstandigen organisatie aan moet nemen en welke gevolgen deze vorm heeft voor de sturingsrelatie en de rol die het college inneemt.

De gekozen verzelfstandigingvorm moet aansluiten op de sturingsfilosofie van het college. Wanneer het college niet de juiste vorm kiest, kan zij onbedoeld invloed verliezen. Het college moet motiveren waarom zij voor een bepaalde vorm kiest en moet daarbij aandacht besteden aan de sturingsrelatie en de gevolgen voor de medewerkers. Bij het beoordelen moet gekeken worden naar de wijze waarop het college invloed kan uitoefenen op de verzelfstandigde organisatie,

13. Vooraf moet het college middels een besluitstuk om toestemming vragen aan de raad wanneer een bepaalde organisatie wordt verzelfstandigd.

Deze norm is ontleend aan de gemeentewet die in 2002 is gewijzigd. Artikel 160 bepaalt nu dat het college niet langer toestemming hoeft te vragen aan de raad. Wel moet de raad worden geïnformeerd.

Uitvoering

14. Er moet een duidelijke en eenduidige samenwerkingsovereenkomst opgesteld worden tussen het college en de te verzelfstandigen organisatie.

De schriftelijke afspraken tussen het college en de te verzelfstandigen organisaties moeten scherp en duidelijk geformuleerd zijn. Er moeten contracten worden afgesloten waarin duidelijke afspraken over kwantiteit, kwaliteit en kosten worden vastgesteld. In de samenwerkingsovereenkomsten moeten alle doelen en verwachtingen van het college worden geëxpliciteerd, zodat de verzelfstandigde organisatie weet welke

resultaten ze moet leveren. Daarnaast moeten in de overeenkomst afspraken op worden genomen over de rol van de verzelfstandigde organisatie en het college. Hierbij gaat het om de verantwoording die afgelegd moet worden, de taken en de bevoegdheden. Tevens moet geregeld worden wat de consequenties zijn indien een der partijen niet aan zijn verplichtingen voldoet en op welke wijze geschillen tussen partijen beslecht dienen te worden. Wanneer taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet vastgelegd zijn kan dit leiden tot gebrek aan regie, gebrekkige coördinatie en overdracht van informatie.

Evaluatie

15. Het college en de verzelfstandigde organisatie hebben planning en control richtlijnen opgesteld en de verzelfstandigde organisatie legt in overeenstemming met deze richtlijnen verantwoording af.

De verzelfstandigde organisatie dient op grond van een samenwerkingsovereenkomst en periodiek rekening en verantwoording af te leggen over de bereikte resultaten. Het college moet een oordeel kunnen vormen over de taakuitvoering van de organisatie waarop zij toezicht houdt. Planning en controle richtlijnen zijn belangrijk voor een goede verantwoording. Wanneer geen afspraken worden gemaakt kan het college het risico lopen dat de verantwoording niet gekregen wordt of te laat gekregen wordt. Gevolg hiervan is dat het college geen goed oordeel kan vormen over de taakuitvoering.

16. Het college moet jaarlijks verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud en uitvoering van het beleid en moet hierover verantwoording afleggen aan de raad.

Het gaat om beleid uitgevoerd door de verzelfstandigde organisatie, maar dit ontslaat het college niet van de plicht hierover verantwoording af te leggen aan de raad. De raad heeft een controlerende taak. De verantwoording is afhankelijk van de gekozen verzelfstandigingvorm.

17. Na de verzelfstandiging moet het college een eindverantwoording opstellen waarin zij aangeeft of de van te voren opgestelde doelen en de maatschappelijke effecten van de verzelfstandiging zijn gerealiseerd. Deze norm is onder andere ontleend aan de gemeentelijke nota 'slagvaardig investeren in Dordrecht'. Het college kan vaststellen wat de effectiviteit van de verzelfstandiging is geweest, wanneer resultaten en effecten afzet tegen de doelen. Zie ook norm 4 en 6.

Sturing

18. Het college stuurt en houdt toezicht op de verzelfstandigde organisatie.

Ook na de verzelfstandiging stuurt het college de verzelfstandigde organisatie aan en houdt zij toezicht. In de nota 'slagvaardig investeren in Dordrecht' werkt het college dit uit. Het college zal moeten nagaan of de gekozen wijze van verzelfstandiging leidt tot de beoogde maatschappelijke effecten. Wanneer niet op een adequate wijze wordt gestuurd, leidt dit tot abdicatie oftewel vervreemding.¹²

¹² Lewy, Management Control Regained.

Hoofdstuk 4 Stads Vervoerbedrijf Dordrecht

Le train passe toujours deux fois

De Sociaal Economische Raad heeft in 2005 een advies¹³ gepubliceerd over de invloed van de overheid op maatschappelijke ondernemingen. Zij vergelijkt de overheidsbemoediging met een golfbeweging. "De verstatelijking bij de meeste vormen van publieke dienstverlening is de afgelopen vijftien jaar weer omgeslagen in een grotere aandacht voor decentrale besluitvorming, marktprikkels en een ondernemingsgerichte bedrijfsvoering." Na het lezen van dit hoofdstuk, kan worden geconcludeerd dat dit laatste ook geldt voor het openbaar vervoer in Dordrecht.

Hoewel de gemeente Dordrecht 80 jaar (1879-1957) niet heeft meebetaald aan het stedelijk openbaar vervoer, heeft zij hier wel altijd invloed op willen uitoefenen. Tramweg- en busmaatschappijen moeten bijvoorbeeld onrendabele lijnen in stand houden, zodat de stad wordt ontsloten voor omliggende dorpen.¹⁴ Om de lezer inzicht te geven in de gemeentelijke motieven, beschrijft de rekenkamer in de onderstaande paragraaf de ontstaansgeschiedenis van het stedelijk openbaar vervoer in Dordrecht. Paragraaf 4.2 pakt de draad op in 1993. Nadat het stedelijk openbaar vervoer enkele decennia eerder onder gemeentelijke invloed is gebracht, willen raad en college het stadsvervoer weer verzelfstandigen. In 1997 stelt het gemeentebestuur haar ambitie bij, zij wil een regionaal vervoersbedrijf oprichten. In paragraaf 4.3 wordt dit uiteengezet. November 1999, na het mislukken van het driebussensysteem, geeft de raad toestemming voor de vervreemding van Stadsvervoer Dordrecht. Paragraaf 4.4 is hieraan gewijd. Paragraaf 4.5 geeft antwoord op de vraag of de hierbij gestelde doelen zijn behaald. In paragraaf 4.6 volgen de oordelen.

4.1 De ontstaansgeschiedenis van het stedelijk openbaar vervoer

De rekenkamer Dordrecht heeft bij het schrijven van deze paragraaf dankbaar gebruik gemaakt van het jaarboek 2004 van de vereniging Oud-Dordrecht. Foto's zijn ontleend aan de publicatie "van EDAD tot SVD"¹⁵

Zeg jongens, gaat op zij,
De Tramway komt voorbij,
Hij rijdt in een kwartier,
Van Ponsen naar Boudier.



De paardentram: 1879-1922

Eén mei 1879 geeft de gemeenteraad het college toestemming om een concessie te verlenen aan de Dordrechtsche Tramwegmaatschappij. Deze Belgische onderneming mag een paardenspoorweg exploiteren vanaf het Riedijkshoofd, langs de Merwekade, de Boomstraat, de Voorstraat tot aan de Nieuwbrug, deze brug overgaande en verder langs de Vischstraat, den Bagijnenhof, de Johan de Wittbrug, de Johan de Wittstraat en den Stationsweg tot aan het Spoorwegstation.

Aan deze concessie zijn meerdere voorwaarden verbonden. Zo moeten dienstregeling en tarieven ieder jaar worden goedgekeurd door het college. Wanneer de dienst niet geregeld - overeenkomstig de dienstregeling -

¹³ Ondernemerschap in de publieke dienstverlening.

¹⁴ Zie het jaarboek 2004 van de vereniging Oud-Dordrecht.

¹⁵ <http://www.ovronddordt.nl/website/vanedadtotsvd.html>

plaatsvindt, moet de tramwegmaatschappij een boete van f10 betalen. Koetsiers en andere beambten die niet beleefd zijn tegen het publiek of de paarden mishandelen, moeten (wanneer het college hierom verzoekt) onmiddellijk worden ontslagen. Tenslotte wordt van de Dordrechtsche Tramwegmaatschappij verwacht dat deze vanaf het zesde exploitatiejaar een jaarlijksche retributie in de Gemeentekas stort. In 1886 en 1887 kan de tramwegmaatschappij, wegens financiële problemen, niet voldoen aan deze verplichting. De Dordrechtsche Tramwegmaatschappij wordt in 1890 geliquideerd. Datzelfde jaar neemt de Rotterdamsche Tramweg Maatschappij de concessie over. De verplichting tot het betalen van een retributie komt te vervallen en het 1.800 meter lange traject wordt 200 meter ingekort. Omdat door de eerste wereldoorlog de exploitatiekosten zijn gestegen, dient de Rotterdamsche Tramweg Maatschappij omstreeks 1917 een subsidieverzoek in. De gemeente wijst dit af, waarna maart 1919 de tram haar laatste rit rijdt.

De wilde busjaren en het Dordtse Autobusvraagstuk: 1922-1957

Met het beschikbaar komen van afgedankte legervoertuigen, vanaf 1920, ontstaan de eerste busmaatschappijen. Nadat Ford in 1922 in Antwerpen een assemblagefabriek opent, is het hek van de dam. Tientallen ondernemers kopen een automobielenomnibus (kortweg autobus) en beginnen een lijndienst. Zo zijn er in 1926 veertien verschillende busmaatschappijen actief in Dordrecht. Een vergunning voor het exploiteren van een lijn is niet vereist, de Wet op de Openbare Vervoersmiddelen stamt uit 1880. Wel moet de gemeente een standplaatsvergunning afgeven. De moordende concurrentie en het ontbreken van wet- en regelgeving, leidt tot een chaos op de weg. In 1926 komt een einde aan deze zogenaamde 'wilde busjaren'. Gemeenten gaan voorwaarden verbinden aan de standplaatsvergunning.



Maart 1927 wordt in de raadscommissie een beleidsnota aangaande het Dordtse Autobusvraagstuk besproken. De opsteller pleit voor beter materiaal en meer lokale en interlokale lijnen die met een hogere frequentie rijden. Zo stelt hij dat een dienst om de twee uur naar Alblasterdam absoluut onvoldoende is. "Een gevolg daarvan is dan ook, dat Alblasterdam zich meer en meer naar Rotterdam richt." Over de stadslijnen wordt gesteld dat "deze een dienst [geven], welke voor een plaats als de onze in hoge mate onbevredigend is. Op de drukste lijnen is een half uurdienst en op de minder drukke een van 40 minuten. Dat is toch een bespotting voor een stadsverbinding."

Het gemeentebestuur heeft hierover met de eigenaren van de particuliere busmaatschappijen gesproken en komt tot de conclusie dat deze "hun lijnen met geen kilometer verlengen, als er voor hen geen voordeel in

zit." Echter, volgens de opsteller van de beleidsnota is subsidiëring van bestaande lijnen niet de oplossing van het vraagstuk. De gemeente zou een naamloze vennootschap moeten oprichten zodat zij zelf de lijnen kan exploiteren.

Nadat dit gemeentelijke plan bekend wordt, zijn de eigenaren wel bereid om hun dienstverlening te verbeteren. Zo belooft de Eerste Dordrechtsche Autobus Dienst, bij de verlenging van haar standplaatsvergunning in 1931, onder andere dat:

- op lijn 1 van 7.30 tot 22.30 uur een kwartierdienst zal worden gereden;
- de positie van het personeel gedurende vijf jaar niet zal verslechteren;
- zes bussen zullen worden vervangen én
- dat het tarief voor een enkele reis op 10 cent wordt gehandhaafd.

Dit alles zonder hier subsidie voor te ontvangen.

Ongeveer twintig jaar later heeft de E.D.A.D. 40 chauffeurs in dienst, bestaat het net uit zeven lijnen en vervoert zij jaarlijks 1,2 miljoen passagiers. Omdat de busmaatschappij, zonder gemeentelijke subsidie, geen nieuw materiaal wil aanschaffen, verslechtert haar reputatie na 1952 snel.¹⁶ Vijf juli 1955 besluit de gemeenteraad, met algemene stemmen, een gemeentelijk autobusbedrijf op te richten.

Gemeentelijk Autobusbedrijf Dordrecht: 1957-1992

Met de oprichting van haar eigen autobusbedrijf in 1957, streeft het gemeentebestuur meerdere doelen na. Zo wil zij, met betrouwbaar materiaal, een frequente dienst aanbieden en bezoekers uit andere steden naar Dordrecht trekken. Later moet, met de exploitatie van een busbedrijf, ook het autogebruik worden teruggedrongen.

In het eerste jaar van haar bestaan, vervoeren de 62 chauffeurs van het G.A.D. 4 miljoen passagiers. In 1963 5 miljoen en in 1965 6 miljoen passagiers. Door de populariteit van de auto daalt in de jaren zeventig het aandeel passagiers. In 1974 vervoert het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Dordrecht¹⁷ 5 miljoen passagiers. Van 1982 tot 1987 schommelt dit getal rond de 7 miljoen passagiers.



Op één januari 1988 treedt de wet personenvervoer in werking. Het rijk bekostigt via een vaste bijdrage de

exploitatie van de gemeentelijke vervoersbedrijven. Deze bijdrage is in beginsel toereikend, een eventueel verlies moet volgens het rijk gedragen worden door de gemeente.¹⁸ In een ambtelijke reactie benadrukt de gemeentesecretaris dat de gemeente Dordrecht een andere opvatting heeft. De bijdrage van het rijk is volgens het gemeentebestuur niet toereikend.

¹⁶ Volgens sommige Dordtenaren stonden de letters E.D.A.D. voor Eerst Douwe Anders Doet ie 't niet

¹⁷ In 1968 ontstaat, door de samenvoeging van veerbedrijf en Gemeentelijk Autobusbedrijf Dordrecht, het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Dordrecht

¹⁸ Vanaf 1993 worden vervoerbedrijven gefinancierd op basis van gerealiseerde reizigerskilometers (net- en stadsnormering).

4.2 Verzelfstandiging 1993-1996



Toen in 1993 een discussie op gang kwam over een verzelfstandiging van Stadsreininging, is door Moret Ernst & Young onderzocht of ook Stadsvervoer Dordrecht (SVD) verzelfstandigd kon worden.¹⁹ Stadsreininging en SVD maakten op dat moment beide deel uit van de dienst SRVM.²⁰ In haar eindrapport concludeert Moret Ernst & Young dat “goede gronden aanwezig zijn om de

activiteiten van Stadsvervoer Dordrecht extern te verzelfstandigen in de vorm van een kapitaal vennootschap.” Zo leidt verzelfstandiging tot een verzakelijking van de relatie tussen gemeente en SVD. September 1994 bespreekt de gemeenteraad de resultaten van dit onderzoek. Het college mag voorbereidingen treffen “voor de verdere verzelfstandiging van [...] het vervoerbedrijf in de vorm van een regionale diensttak aangehaakt bij de regio Zuid-Holland Zuid, een aparte NV dan wel een NV met één (of meer) andere partners.” In het ‘ondernemingsplan vervoerbedrijf Stadsvervoer Dordrecht’ van organisatie adviesbureau K+V worden de effecten van een verzelfstandiging opgesomd.²¹ Door verzelfstandiging, samenwerking en schaalvergroting kan SVD een integrale vervoersdienst aanbieden, waardoor het aantal reizigerskilometers in vijf jaar zal stijgen met 20 procent. De kosten zullen dalen, in het jaar 2000 zal zelfs een positief resultaat worden behaald.²² Oktober 1995 informeert het college de raad. Voorstellen met betrekking tot de verzelfstandiging van SVD zullen begin 1996 worden voorgelegd aan de raad. Een voorstel aan de raad heeft de rekenkamer niet teruggevonden, wel een rapport van het verkeer- en vervoerskundig adviesbureau Arends & Samhoud.²³ SVD gaat er vanuit dat samenwerking en schaalvergroting leidt tot meer reizigers en lagere kosten. Het adviesbureau plaatst, in de ogen van de rekenkamer, een kritische kanttekening. Arends & Samhoud stellen dat schaalvergroting geen op zichzelf staand doel is, maar een hulpmiddel om een hoger gelegen doel te bereiken. Namelijk een verhoging van de kostendekkingsgraad.²⁴ Deze zou door samenwerking en schaalvergroting juist kunnen dalen. Bijvoorbeeld omdat de kostendekkingsgraad van een mogelijke samenwerkingspartner lager ligt dan de kostendekkingsgraad van SVD zelf. Zo zijn de ringlijnen in Zwijndrecht en Papendrecht “gezien hun karakteristieken, lage frequenties en gericht op stedelijk gebied, de zwakke lijnen van ZWN.”

¹⁹ In 1990 wijzigt de naam van de gemeentelijke organisatie wederom. Ditmaal in Stadsvervoer Dordrecht.

²⁰ De dienst Stads- Reiniging, Vervoer en Markten.

²¹ Mei 1995.

²² Ondernemingsplan vervoerbedrijf stadsvervoer Dordrecht, K+V organisatieadviesbureau, 1995

²³ Wat betekent regionaal openbaar vervoer voor Dordrecht?, juni 1996

²⁴ Het Rijk streeft een landelijke kostendekkingsgraad van 50 procent na.

Kostendekkingsgraad

De verhouding tussen reizigersinkomsten enerzijds en totale kosten anderzijds, geeft de kostendekkingsgraad. Aan de hand van de getallen genoemd in het 'ondernemingsplan vervoerbedrijf Stadsvervoer Dordrecht', kan de kostendekkingsgraad van SVD worden berekend.

normvergoeding	bedrag	cijfers	aantallen
per inwoner	13,98	aantal inwoners	116.196
per reizigerskilometer	0,53	reizigerskilometers	32.770.000

Tabel 1: Rijksbijdrage (f)

Tabel 2: Cijfers SVD 1996

De rijksbijdrage aan SVD is volgens de bovenstaande berekening in 1996 f18.992.520. Wanneer de rijksbijdrage aan SVD bekend is, kan een schatting worden gemaakt van de reizigersinkomsten. Immers de som van reizigersinkomsten, rijksbijdrage en gemeentelijke bijdrage is gelijk aan de totale kosten.

	bedrag
rijksbijdrage aan SVD	+ 18.992.520
reizigersinkomsten	+ 7.592.480
Verlies	+ 2.942.000
totale kosten	= 29.527.000

Tabel 3: Financiële cijfers SVD 1996 (f)

De kostendekkingsgraad in 1996 bedroeg 26 procent.²⁵ Dit wordt bevestigd door het ministerie van verkeer en waterstaat. Volgens hun berekeningen was de kostendekkingsgraad van SVD 27 procent. Uit raadsverslagen en de beleidsvisie openbaar vervoer 2000-2010 blijkt dat de gemeente Dordrecht altijd een kostendekkingsgraad van 40 procent heeft nagestreefd.

Juli 1996, een maand na de publicatie van het Arends & Samhoud rapport, schrijft de directeur SRVM, in zijn jaarplan dat de verzelfstandiging van SVD is uitgesteld.²⁶ Onder andere omdat de landelijke politiek nog moet beraadslagen over de rapportage van de Commissie Brokx. Een rapport over marktwerking in het openbaar vervoer. "Op een daartoe geëigend tijdstip, [zal] het verzelfstandigingsproces weer nieuw leven worden ingeblazen." Dit tijdstip blijkt oktober 1996 te zijn. De wethouder ruimtelijke ordening, verkeer & vervoer en milieu, laat het ministerie van verkeer en waterstaat weten dat de gemeente Dordrecht is begonnen aan de voorbereidingen voor de verzelfstandiging van het vervoerbedrijf. Dit omdat verzelfstandiging "een middel [is] om tot een kwalitatief beter en kostenbewuster openbaar vervoer te komen."

²⁵ Ter vergelijking, in 1999 was de kostendekkingsgraad van SVD 36 procent. Zie informatie memorandum.

²⁶ SRVM, Jaarplan 1996.

Concurrentie om de weg: Commissie Brokx

Acht februari 1995 publiceert de commissie Brokx haar advies 'marktwerking in het openbaar vervoer.' Brokx wil, via openbare aanbestedingen en concessies, marktwerking in het openbaar vervoer introduceren. Niet alleen zal concurrentie leiden tot een verhoging van de kostendekkingsgraad, ook het aantal passagiers zal groeien.²⁷ Dit laatste omdat marktwerking impulsen geeft "aan de vervoerbedrijven om te komen tot een meer op de reiziger afgestemd vervoeraanbod."

November 1996 stuurt minister Jorritsma, van verkeer en waterstaat, de nota 'marktwerking in het regionaal openbaar vervoer' aan de tweede kamer. In deze nota werkt zij het advies van de commissie Brokx uit. Marktwerking heeft gevolgen voor vervoerondernemingen en decentrale overheden. Niet het rijk, maar de provincie, het kaderwetgebied (bijvoorbeeld een stadsregio) of de gemeente²⁸ verleent, op basis van objectieve criteria, een concessie voor maximaal zes jaar aan de vervoeronderneming.²⁹ De decentrale overheid kan in de concessievoorwaarden vastleggen welke lijnen (vervoersnetwerk) moeten worden geëxploiteerd. Naast rendabele lijnen zal de vervoeronderneming, vanuit het oogpunt van algemeen belang, ook onrendabele lijnen moeten exploiteren. "De uitdaging van de vervoerondernemingen bestaat daarin dat zij een netwerk aanbieden dat goed aansluit bij de wensen van de reiziger en dat voldoet aan de voorwaarden van de aanbestedende overheid."

De invoering van marktwerking heeft ook gevolgen voor de negen gemeentelijke vervoersbedrijven.³⁰ Het is ongeloofwaardig wanneer een gemeente een concessie mag verlenen aan haar eigen vervoersbedrijf. Immers, "andere motieven dan kwaliteit en prijs [kunnen] een rol gaan spelen bij beslissingen omtrent concessieverlening." Omdat de minister dit wil voorkomen, moeten alle gemeentelijke vervoerbedrijven op een zo kort mogelijke termijn extern verzelfstandigd worden. Deze verzelfstandiging moet zo ver gaan, dat er voor de gemeente "geen reden is om bij aanbesteding de voorkeur te geven aan het [verzelfstandigde] vervoerbedrijf op oneigenlijke gronden." Het vervoerbedrijf moet op afstand worden geplaatst in een eigen rechtspersoon. De voorkeur van de minister gaat uit naar een NV. De gemeente mag mede eigenaar zijn.

Dordrecht wordt ook genoemd in de nota 'marktwerking in het regionaal openbaar vervoer.' Stadsvervoer Dordrecht kenmerkt zich door innovatief ondernemerschap. Om de kwaliteit te verbeteren en de kosten te verlagen, zal het vervoerbedrijf op korte termijn verzelfstandigen. "Stadsvervoer Dordrecht streeft naar de NV-structuur." Volgens de minister, is privatisering³¹ nog niet aan de orde.

Na de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 (WPV2000) zijn in verschillende regio's aanbestedingen gehouden. Tussen 2000 en 2004 is het aanbod ritkilometers gemiddeld met 3,4 procent gedaald. In de grote kaderwetgebieden is de teruggang met 7,9 procent het grootst. In gebieden met een aanbesteding conform WPV2000 is het aanbod ritkilometers met 14 procent gestegen.³² "Uit de evaluatie van de Wp2000 in 2005 is gebleken dat het kostenniveau van het openbaar vervoer sinds de invoering van de Wp2000 aanzienlijk is gedaald. Opdrachtgevers hebben met aanbestedingen 10-20% lagere kosten gerealiseerd. Tevens blijkt dat er na aanbesteding sprake is van meer en/of beter openbaar vervoer. De toename van het aanbod van vervoer is gemiddeld 8 tot 10% gemeten in dienstregelingsuren. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in betere frequenties en nieuwe (spits)lijnen."³³

²⁷ Zie Openbaar busvervoer op de goede weg?, Ministerie van Economische Zaken (2002) en Beleidsverkenning voortgang marktwerking gemeentelijke vervoerbedrijven, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003).

²⁸ December 2002 zijn er 35 openbaar vervoersautoriteiten (12 provincies, 7 kaderwetgebieden en 16 gemeentes).

²⁹ Een concessie voor openbaar vervoer is het unieke recht, verleend door een bestuursorgaan (de concessieverlener), tot exploitatie van het openbaar vervoer door een onderneming (de concessiehouder).

³⁰ Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Maastricht, Groningen, Utrecht, Nijmegen, Dordrecht en Arnhem.

³¹ De minister maakt een onderscheid tussen privatisering en verzelfstandiging. Bij privatisering doet de gemeente afstand van het vervoerbedrijf als eigenaar. De gemeente verkoopt haar aandelen aan een private partij.

³² Voortgangsrapportage actieprogramma WPV2000 pagina 16.

³³ Ministerie van verkeer en waterstaat 17 juli 2007 in antwoord op vragen van de rekenkamer Dordrecht.

4.3 Verzelfstandiging en fusie 1997-1998

Januari 1997 tekenen streekvervoerder Zuid-West-Nederland³⁴ en de gemeente Dordrecht een intentieverklaring. Zij willen gezamenlijk een NV oprichten die zich richt op het gehele Drechtstedengebied. Met andere woorden, SVD wordt verzelfstandigd zodat het zich kan ontwikkelen tot een regionaal vervoersbedrijf. Deze intentieverklaring is voorgelegd aan de raad.³⁵ April 1997 wordt K+V wederom ingehuurd om een ondersteunende rol te vervullen bij de totstandkoming van het ondernemingsplan.³⁶ Moret Ernst & Young moet daarnaast nagaan of de verzelfstandiging financieel haalbaar is.³⁷ Ondanks de ondersteuning van beide bureaus, loopt het proces niet goed.³⁸ Zo dient “de directeur SVD ontlast te worden van zijn overall verantwoordelijkheid voor het traject.” En kan het stadsbestuurscentrum niet voldoende capaciteit van het vereiste niveau vrijmaken om een nieuw plan van aanpak af te ronden.³⁹ Wethouder Van der Loos vraagt K+V om advies.⁴⁰ Dit omdat zij, naar eigen zeggen, onvoldoende grip heeft op de uitvoering en voortgang van het project. De wethouder mist bijvoorbeeld een vast aanspreekpunt “betreffende de overall coördinatie van de verzelfstandiging” én zij heeft geconstateerd dat de werkzaamheden van de stuurgroep “op dit moment in onvoldoende mate [leiden] tot voorstellen waarop de gemeente haar besluitvorming kan richten.” Allereerst moet het project ‘ontward’ worden, aldus de wethouder. Zij heeft behoefte aan een vast aanspreekpunt, een projectleider die in opdracht van de gemeente Dordrecht bij de uitvoering van het project betrokken is. Om deze reden wordt de opdracht aan K+V uitgebreid. K+V treedt vanaf juli 1997 ook op als projectleider.



Omdat de gemeente niet aangeeft hoe activa en passiva moeten worden gewaardeerd, kan Moret Ernst & Young een deel van de geoffreerde werkzaamheden niet uitvoeren. Hierover stuurt zij op 21 augustus 1997 een brief. Deze persoonlijke en vertrouwelijke brief is niet gericht aan de opdrachtgever, het stadsbestuurscentrum. De brief is gericht aan K+V, het organisatieadviesbureau dat optreedt als projectleider. Deze stuurt de brief echter direct door naar het stadsbestuurscentrum. K+V wil eerst gezamenlijk afstemmen voordat zij opnieuw in contact treedt met Moret Ernst & Young. Samenvattend stelt de rekenkamer vast dat de samenwerking in de stuurgroep verzelfstandiging moeizaam verloopt en dat het stadsbestuurscentrum feitelijk niet ondersteund wordt door K+V.

Begin december 1997 publiceert Moret Ernst & Young haar conclusies. SVD is ‘verlieslatend’. Jaarlijks heeft zij haar verliezen geactiveerd waardoor de dienst nu een negatief eigen vermogen van 5 miljoen gulden heeft.⁴¹ De solvabiliteit, de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, is hierdoor onvoldoende. “Ten einde de nieuwe onderneming in haar startjaar een gezonde solvabiliteit mee te geven, dient het eigen vermogen

34 De ZWN-Groep had in 1994 3.300 werknemers in dienst die het openbaar vervoer en taxivervoer verzorgden met ongeveer 1.100 bussen en 250 taxi's. In 1999 gaat de ZWN-Groep op in Connexxion.

35 Zie raadsvoorstel 1999/4524/SV/DIR van november 1999.

36 Projectvoorstel getekend door de directeur SVD, 2 april 1997.

37 Offerte Moret Ernst & Young 19 juni 1997.

38 Notitie stuurgroep verzelfstandiging, 25 juni 1997.

39 Notitie stuurgroep verzelfstandiging, 25 juni 1997.

40 Brief 26 juni 1997.

41 Notitie met betrekking tot eigendom en zeggenschap in een nieuw te vormen Drechtsteden NV, 4 augustus 1997.

versterkt te worden”, aldus de schrijvers. Omdat het stadsbestuurscentrum ontevreden is over de verrichte werkzaamheden, wordt VB Deloitte & Touche gevraagd een contra-expertise uit te voeren.⁴²

Juni 1998 worden de resultaten van de contra-expertise besproken in de stuurgroep verzelfstandiging. De contra-expertise bevestigt de, eerder door Moret Ernst & Young gepubliceerde, conclusies. De gemeente zal 11 miljoen gulden aan het eigen vermogen moeten toevoegen. Omdat de gemeente hiertoe niet bereid is, concludeert de stuurgroep dat een fusie tussen SVD en ZWN niet mogelijk is. Middels een voortgangsrapportage informeert de stuurgroep het college. Deze besluit 14 juli 1998 “het fusietraject van SVD met het Drechtstedendeel van ZWN formeel te beëindigen.” Op vrijdag 4 september 1998 verschijnt het onderstaande bericht in de Dordtenaar.

Fusie tussen busbedrijven ketst toch af

De voorgenomen fusie tussen Stadsvervoer Dordrecht en een deel van streekvervoerbedrijf ZWN tot een vervoersbedrijf Drechtsteden is van de baan. Inhoudelijk konden de bedrijven wel tot overeenstemming komen, maar de financiële problemen bleken onoplosbaar. De problemen zitten in het bijzonder bij Stadsvervoer. Dat heeft de afgelopen jaren zijn bescheiden reserves helemaal moeten aanspreken bij de invoering van het driebussensysteem, en houdt daarnaast de eerste jaren rekening met aanloopverliezen. De Gemeente Dordrecht zou echter wel een meerderheidsbelang in het nieuwe busbedrijf willen hebben. Uiteindelijk zou het betekenen dat Dordrecht ongeveer elf miljoen op tafel moet leggen, en daar voelt het college niets voor. [...]

De verzelfstandiging van stadsvervoer, nu nog een gemeentelijke dienst, gaat wel door. Dat is ondermeer nodig vanwege het kabinetsbeleid op het punt van concurrentie en marktwerking in het openbaar vervoer. De fusie met ZWN had moeten leiden tot een meer efficiënte inzet van het personeel van stadsvervoer. Nu dat niet doorgaat, zal betekenen dat er bij stadsvervoer zo'n tien formatieplaatsen worden geschrapt. Daarnaast komt het bedrijf volgende maand met voorstellen voor aanpassing van het driebussensysteem, in het bijzonder voor de servicebus. “We moeten goed bekijken wat de financiële gevolgen zijn. Bij het driebussensysteem zijn we uitgegaan van een forse reizigersgroei op termijn. Als de servicebus meer of minder wordt 'uitgekleed' zullen we ook die groeicijfers moeten bijstellen.”

Communicatie

Het belang van communicatie tijdens een verzelfstandigingsproces, kan niet onderschat worden. Zo kan het ontbreken van voldoende informatie leiden tot demoralisatie.⁴³ Dit komt onder andere tot uitdrukking in een hoger ziekteverzuim. De rekenkamer is nagegaan op welke wijze de medewerkers zijn geïnformeerd over de mogelijke fusie tussen SVD en ZWN.

Een communicatieplan heeft de rekenkamer niet aangetroffen. Ook heeft de stuurgroep verzelfstandiging geen werkgroep communicatie ingesteld. Een dergelijke werkgroep is slechts 'virtueel' aanwezig. Dat maakt de rekenkamer op uit een, door het stadsbestuurscentrum geschreven, beleidsvoorstel.⁴⁴

De rekenkamer heeft wel een aantal nieuwsbrieven teruggevonden. Daarnaast zijn vier maanden na de formele beëindiging van het fusietraject, oktober 1998, een vijftiental personeelsbijeenkomsten georganiseerd.⁴⁵

42 Zie fax aan Moret Ernst & Young, 17 december 1997.

43 De werknemer doet ertoe!, Doctoraalscriptie T. V. Renier, 2004.

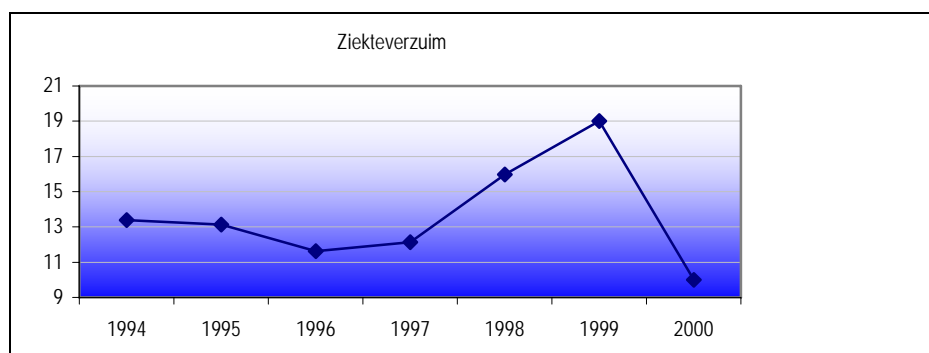
44 Beleidsvoorstel SBC, Verzelfstandiging/fusie SVD, 30-06-1997.

45 De gesprekken zijn gehouden op 15, 16, 19, 20, 22, 23, 26, 27, 29 oktober en op 2, 3, 5, 9, 26 en 27 november 1998. In totaal hebben 159 van de 193 chauffeurs aan de gesprekken deelgenomen. De verantwoordelijke wethouder, de heer J. Bijl, heeft een zestal gesprekken bijgewoond.

Tijdens deze bijeenkomsten wordt veel kritiek op de communicatie binnen het bedrijf geuit. Zo stelt een van de medewerkers dat de 'communicatielijnen' te lang zijn en dat niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor wat. De wethouder en de directeur SVD onderkennen dit.⁴⁶ Er zal hard gewerkt gaan worden om de communicatielijnen te verkorten, aldus de directeur.

De rekenkamer is zodoende van oordeel dat medewerkers door de stuurgroep niet zorgvuldig en duidelijk zijn geïnformeerd over het verzelfstandigingproces. Dit komt ook tot uitdrukking in het ziekteverzuim, dat na 1997 toeneemt.

De rekenkamer heeft een kritische ambtelijke reactie ontvangen van de voormalig directeur SVD. Deze stelt namelijk dat "het hele personeel gedurende het gehele verzelfstandigingstraject continue en over het algemeen steeds in een uitermate vroeg stadium is geïnformeerd over alle ontwikkelingen en plannen." Omdat de directeur SVD geen documenten aanlevert waarin zijn stelling wordt onderbouwd, handhaaft de rekenkamer haar oordeel.



Figuur 1: verzuimpercentage rijdend personeel SVD

Het driebusstelsel

In 1994 start Stadsvervoer Dordrecht een experiment met Citybussen, kleine milieuvriendelijke bussen die alleen in de historische binnenstad rijden. Datzelfde jaar⁴⁷ doet zij ook een proef met de Servicebus, een bus die de wijk⁴⁸ niet verlaat en gemakkelijk toegankelijk is voor ouderen en minder validen. De bus dient tevens als vervoersvoorziening voor een groot deel van de mensen die vallen onder de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG). Om vanuit een buitenwijk snel het station te bereiken, moet de passagier overstappen op een Expressebus. De bussen samen vormen het zogenaamde driebusstelsel, dat op 1 juni 1997 officieel van start gaat. Het aantal lijnen wordt van 9 naar 19 uitgebreid. De gemeente streeft met deze uitbreiding van de dienstverlening verschillende doelen na. Zo wil zij niet alleen dat meer ouderen en minder validen gebruik gaan maken van de bus, maar ook de bereikbaarheid, leefbaarheid en economische positie van de binnenstad versterken en het autogebruik bij forenzen terugdringen.

Vaststelling raad

April 1996 verschijnt de Beleidsnotitie openbaar vervoer: de introductie van het driebusstelsel in Dordrecht. In juni van datzelfde jaar vindt de definitieve besluitvorming in de raad plaats. Uit commissieverlagen⁴⁹ blijkt dat de algemene uitgangspunten van het concept breed worden gedragen, maar

⁴⁶ Raadsverslag van 10 november 1998, pagina 31.

⁴⁷ Jaarplan 1996, SRVM

⁴⁸ Servicebus 22, 23, 24, 25, 27, 28 en 29 rijden respectievelijk op Reeland/Krispijn, Staart, Krispijn/Reeland, Stadspolders, Crabbehof/Wielwijk, Sterrenburg en Dubbeldam

⁴⁹ Notulen gemeenteraad Dordrecht, 27 augustus 1996

dat diverse partijen (D'66, Eco Dordt, Groen Links, SGP/RPF/GPV) twijfels hebben bij de verwachte reizigersstromen en de grote financiële risico's. Ook zijn er twijfels over de invoering van een tweede zone. Ter verhoging van de kostendeckingsgraad werd namelijk per 1 januari 1998 de zone, die tot dan toe de hele stad omvatte, gesplitst in twee zones. Door deze herzonering zag ongeveer 35 procent van de reizigers de prijs van een rit met ongeveer 50 procent stijgen. In een ambtelijke reactie geeft de directeur SVD aan dat de gemeente Dordrecht met 23 procent gekort werd op de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer. Oorzaak was de achterblijvende reizigersaantallen.

Mislukt

Eind 1998 blijkt dat de doelen die gedurende het besluitvormingstraject zijn geformuleerd niet zijn gehaald. Zo is binnen een jaar vastgesteld dat de invoering van het driebussensysteem de negatieve trend in reizigersaantallen sinds 1991 niet wist te keren. Er waren te hoge verwachtingen bij de Servicebus, aldus de rekenkamer. Slechts 10 procent van de mensen die volgens de WVG recht hebben op bijzonder vervoer maakte gebruik van deze bus in plaats van de verwachte 70 procent. Ook is de gemeenteraad herhaaldelijk geconfronteerd met financiële tegenvallers. Zo worden de tekorten eind 1998 geraamd op ongeveer 20 miljoen gulden.⁵⁰ De conclusie is dat het driebussensysteem is mislukt en het systeem wordt niet langer voortgezet.⁵¹ In het rapport 'Dordrecht bekennt kleur' uit april 1999 constateert KPMG dat het aantal passagiers in de periode 1996-1999 is gedaald (van 6,2 naar 5,7 miljoen) en de kosten in diezelfde periode sterk zijn gestegen.⁵²



Als oorzaken worden genoemd dat de doelen veel te ambitieus waren, dat flankerende maatregelen uitbleven én dat de directeur SVD niet voldoende aandacht kon besteden aan de invoering van het systeem. Binnen het Stadsvervoer speelde niet alleen de invoering van het driebussensysteem, het Fastferry-project en de voorgenomen verzelfstandiging en fusie met ZWN.⁵³ Na het mislukken van het driebussensysteem is de ontevredenheid onder de medewerkers hoog, zij staken in 1999 drie maal.⁵⁴

In een ambtelijke reactie refereert de voormalig directeur SVD aan het feit dat flankerende maatregelen uitbleven. "De echte financiële problemen m.b.t. het 3-bussensysteem ontstaan [...] pas nadat medio 1997 uiterst kort voor de start van het systeem plotseling door het College onder druk van een grootwinkelbedrijf [HEMA en V&D] besloten wordt het totale verkeer- en vervoersconcept voor de binnenstad over boord te zetten." Dit grootwinkelbedrijf heeft namelijk met de toenmalige wethouder afgesproken dat zij ongeveer 200 miljoen gulden ging investeren in de binnenstad (herontwikkeling Statenplein en herinrichting Spuiboulevard) onder voorwaarde dat de binnenstad niet autovrij zou worden.⁵⁵

⁵⁰ Offerte KPMG november 1998

⁵¹ Brief van het gemeentebestuur aan de medewerkers van de gemeente Dordrecht, 20 april 1999

⁵² Zie ook de informatie memorandum Stadsvervoer Dordrecht van Ernst & Young consulting, april 2000 en jaarrekening SVD 1999

⁵³ Raadsverslag, agendapunt 3, Onderzoek driebussensysteem, 20 april 1999.

⁵⁴ Notitie gemeentesecretaris over management Stadsvervoer, 27 mei 1999

⁵⁵ Interview met directeur SVD.

Ook vraagt KPMG aandacht voor een contract dat, voorafgaand aan de verzelfstandiging van Netwerk "naar eer en geweten" is opgesteld door de directeur SRVM.⁵⁶ Dit contract tussen SVD en Netwerk is nadelig voor SVD en zal moeten worden herzien, aldus KPMG.

In een ambtelijke reactie stelt de voormalig directeur SVD dat er bij de splitsing van SRVM en de oprichting van Netwerk een aanslag op het eigen vermogen c.q. de solvabiliteit van stadsvervoer is gepleegd. De binnen SRVM aanwezige terreinen, gebouwen en productiemiddelen zijn overgeheveld naar Netwerk. Het eigendom van de stadsbussen werd ondergebracht in Netwerk. Ook de staf- en ondersteunende taken inclusief de onderhoudswerkplaatsen werden bij Netwerk ondergebracht. De directeur SRVM en tevens directeur van Netwerk heeft langjarige contracten afgesloten waarbij stadsvervoer gedwongen diensten afnam op het gebied van huisvesting, onderhoud van het busmaterieel en stafdiensten als P&O en financiën. Deze voor stadsvervoer contracten werden afgesloten tegen tarieven die boven marktconformiteit lagen. Aldus de voormalig directeur SVD.

Raadsbehandeling

Op 20 april 1999 spreekt de raad, naar aanleiding van het KPMG rapport, haar oordeel uit over het driebussensysteem. Alle fracties zijn teleurgesteld dat het systeem is mislukt en onderschrijven grotendeels de conclusies in het rapport. Hoewel het college aangeeft gezamenlijk de verantwoordelijkheid te dragen, leggen drie partijen (D'66, Eco Dordt en AOV/Unie 55+) de verantwoordelijkheid voor het mislukken bij de wethouder. Zij dienen een motie van wantrouwen in tegen mevrouw J. van der Loos. Deze motie wordt met 7 tegen 31 stemmen verworpen. Het falen van het systeem wordt collectief gedragen door zowel het college als de raad en geen wethouder treedt af.

Op 6 december 2000, vlak voor de verkoop van het busbedrijf aan HTM, is het tekort uiteindelijk opgelopen tot 26,8 miljoen gulden.⁵⁷

Landelijke media

Het mislukken van het driebussensysteem en de financiële strop ontgaan de landelijke media niet. Zo brengt de Volkskrant⁵⁸ onder de aandacht dat in Dordrecht 9 adviesbureaus 21 keer onderzoek deden naar het driebussensysteem. Dit is de voorzitter van de Ondernemingsraad van Stadsvervoer, de heer T. de Vries, ook niet ontgaan: "Als wij als bevolking van Dordrecht of als buschauffeurs wat roepen, dan is het van: het zal wel. Nee, de gemeente zet er liever een onderzoeksbureau op. Maakt niet uit waar zo'n bureau vandaan komt, Klazienaveen of Limburg. Zij kennen opeens de stad Dordrecht als beste. Het kost een hoop geld en iedereen slikt het voor zoete Koek"

November 1998 spreken raad en college over SVD. Door het mislukken van het drie-bussensysteem heeft SVD een groot financieel tekort. Omdat de wethouder zich eerst op de toekomst van deze dienst wil bezinnen, wordt het verzelfstandigingsproces 'in de ijskast' gezet. Hoewel de fusie tussen beide busbedrijven niet doorgaat, blijven SVD en ZWN wel samenwerken. November 1999 starten zij een waterbus die Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht met elkaar verbindt⁵⁹

⁵⁶ Ook beoogd directeur Netwerk.

⁵⁷ SBC, financiële afwikkeling stadsvervoer.

⁵⁸ Volkskrant, Een mannetje van buiten, 19 juni 1999.

⁵⁹ Synthese Fast Ferry en Waterbus 1999-2001, Traffic Test BV

4.4 Verzelfstandiging en vervreemding 1999-2001

De situatie waarin SVD is beland, na het driebusstelsel en een mislukte fusie poging, blijft niet onopgemerkt. De gemeente ontvangt brieven van verschillende ondernemers die SVD 'uit het slop willen halen'. Zo kan het Californische Forythe and Associates, Inc. "een rol van betekenis vervullen bij de



verwezenlijking van de plannen van de gemeente Dordrecht." Ook Inno-V adviseurs biedt, twee maanden nadat in de raad heeft vastgesteld dat het driebusstelsel is mislukt, haar diensten aan. De adviseurs hebben begrepen "dat het driebusstelsel niet naar wens functioneert" en zijn zodoende bereid om dit systeem door te lichten en indien nodig als deskundige te fungeren. Dit omdat "de situatie in Dordrecht [hen] aan het hart gaat."

Maart 1999 bespreken burgemeester en wethouders een advies van stadsvervoer.⁶⁰ SVD, dat zich kenmerkt door kleinschaligheid, kan alleen door schaalvergroting haar kostendekkingsgraad verbeteren. Daarnaast wordt het bedrijf, door de aanpassing van de wet personenvervoer en de invoering van marktwerking, bedreigd in haar voortbestaan. "Derhalve lijkt het voor de gemeente Dordrecht gewenst het bedrijf af te stoten." Het college heeft dit advies nooit aan de raad voorgelegd.⁶¹

Mei 1999 verschijnt een 'beleidsvoorstel management stadsvervoer', waarin de gemeentesecretaris zijn gedachten over de toekomst van SVD verwoordt.⁶² "Het is zijns inziens niet verantwoord de directeur alleen eindverantwoordelijk te laten zijn voor de dienst. Per 1 augustus 1999 wordt een interim directeur 'toegevoegd' aan de directie van SVD.⁶³ Hij moet de onderhandelingen voeren met gegadigden over de verkoop van SVD en de concessievoorwaarden. Hierbij moet ook de positie van de medewerkers voldoende aandacht krijgen.⁶⁴ De huidige directeur SVD zit op dat moment ziek thuis.⁶⁵ Op 1 oktober 1999 krijgt deze eervol ontslag met doorbetaling van 6 maandsalarissen.

Zevenentwintig oktober 1999 wordt in de commissie sport, recreatie, toerisme, mediabeleid en stadsvervoer een, door een nieuw aangestelde interim-directeur geschreven plan van aanpak, behandeld.⁶⁶ Het college wil de dienst stadsvervoer vervreemden en vraagt hiervoor toestemming aan de raad.

Omdat "stadsvervoer op den duur [...] niet op eigen benen zal kunnen blijven staan", zijn schaalvergroting en verkoop volgens de CDA-fractie onvermijdelijk. Ook de VVD-fractie deelt deze mening. "Vervreemding van stadsvervoer [is] de enige en meest logische weg." Dit omdat "stadsvervoer [te] kleinschalig opereert om zelfstandig verder te gaan." De fracties vragen in hun woordvoering expliciet aandacht voor de positie van reizigers en medewerkers. Omdat grote groepen mensen op het openbaar vervoer zijn aangewezen, zal "het overeind houden van goede openbaar vervoervoorzieningen bij alle onderhandelingen het belangrijkste

⁶⁰ Advies van de vakdienst stadsvervoer, 12 maart 1999.

⁶¹ In raadsvoorstel 1999/4524/SV/DIR, schrijft de burgemeester dat "door omstandigheden de behandeling in de commissie van juni 1999 [is] aangehouden."

⁶² Beleidsvoorstel Management Stadsvervoer, 27 mei 1999.

⁶³ Brief aan externen, 20 september 1999.

⁶⁴ Van Paardentram tot Waterbus, 125 jaar openbaar vervoer in Dordrecht (1879-2004), pagina 171

⁶⁵ brief 20 september 1999.

⁶⁶ Eén augustus 1999 volgt deze interim directeur de directeur Stadsvervoer Dordrecht (periode maart 1997-juli 1999) op. De interim directeur wordt via Twynstra en Gudde ingehuurd voor 66.000 gulden per maand. Zie ondermeer de offerte van 7 maart 2000.

uitgangspunt [...] moeten zijn." Aldus Groenlinks. Ook de CDA-fractie pleit voor "het behoud van het lijnennet in [de] stad op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau." De fractie SGP/RPF/GPV acht het van belang "dat de werkgelegenheid voor zover mogelijk behouden blijft en de huidige arbeidsvoorwaarden worden gehandhaafd." November 1999 stemt de raad, zonder hoofdelijke stemming, in met het voorstel.⁶⁷

Beleidsvisie openbaar vervoer 2000-2010

Maart 2000 verschijnt de beleidsvisie openbaar vervoer 2000-2010. In de inleiding geeft de sector stadsontwikkeling aan waarom zij deze heeft opgesteld. Om het openbaar vervoer in de toekomst goed aan te kunnen sturen, is een visie onontbeerlijk.

Doel van het gemeentelijke beleid is een toename van het aandeel van het openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen. Dit onder meer omdat de gemeente autogebruik wil terugdringen. In de beleidsvisie wordt gesproken over 'vermijdbare automobilititeit'.

Door het mislukken van het driebussensysteem is dit doel nog niet gerealiseerd. Aldus stadsontwikkeling. Echter, "ondanks de tegenvallende resultaten [is dit] geen reden om de beleidsuitgangspunten op dit moment te wijzigen." Omdat het openbaar vervoer als een van de instrumenten wordt gezien waarmee "sturing [kan] worden gegeven aan de beheersing van mobiliteit", zal de koper van SVD zich moeten committeren aan de geformuleerde beleidsdoelen.

Het aantal reizigers zal in 10 jaar met 40 procent moeten toenemen. In 2000 zullen dit er naar verwachting 20.000 per dag zijn, in 2010 moeten dit er 28.000 zijn.⁶⁸ Om dit doel te bereiken is gedurende de concessieperiode "minimaal een groei van 800 passagiers per dag per jaar nodig."

Niet alleen het aantal reizigers, maar ook de kostendekkingsgraad moet toenemen. Dit omdat de rijksbijdrage gedurende de concessieperiode afneemt van f 12,2 miljoen naar circa f 9,4 miljoen.

In 1999 exploiteerde SVD de in tabel 4 genoemde buslijnen.

lijn	soort	route
1	expresse	Stadspolders-Wielwijk
2	expresse	Station-Dubbeldam
3	expresse	Vissershoeek-Crabbehof
4	expresse	Wielwijk-Stadspolders
5	expresse	Sterrenburg-Staart
6	expresse	Dordrecht-Werkendam-Sleeuwijk ⁶⁹
7	expresse	Sterrenburg-Station
14	expresse	Station-Dordtse Kil
17	expresse	Station-Sterrenburg
20	city	Station-Statenvleugel-Papendrechtsveer-Station
24	service	Krispijn-Het Reeland

Tabel 4: Lijnennet 1999/2000. Bron: Jaarverslag 1999 SVD

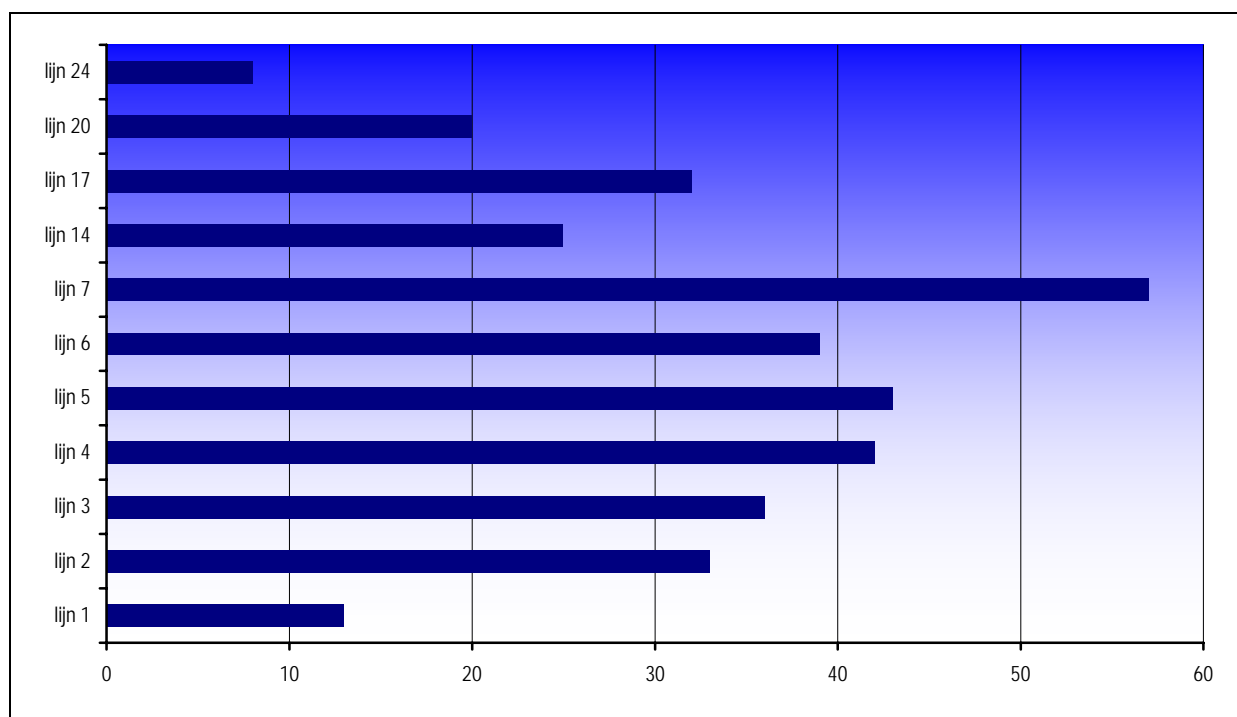
Of de koper van SVD bereid is om het bestaande lijnennet te exploiteren, is afhankelijk van de rentabiliteit per lijn. Immers, alleen wanneer er voldoende rendabele lijnen zijn, zal de vervoeronderneming ook

⁶⁷ Het college wil voor de voorbereiding van de vervreemding gebruik maken van externe adviseurs. Zij vraagt hiervoor een krediet van 2,5 miljoen gulden. Sommige fracties plaatsen een kanttekening bij de hoogte van dit bedrag. Zie ook presentatie 29 oktober 1999.

⁶⁸ In de beleidsvisie wordt gesproken over aantallen instappers per werkdag. 20.000 maal 315 dagen is 6.300.000 reizigers per jaar. 28.000 maal 315 dagen is 8.820.000 reizigers per jaar. Ter vergelijking, in 1996 vervoerde het busbedrijf 22.000 instappers per dag (zie beleidsvisie verkeer en vervoer), 7 miljoen reizigers per jaar.

⁶⁹ Dit is geen stads- maar streeklijn. Zie de beleidsvisie openbaar vervoer van de gemeente Dordrecht.

onrendabele lijnen (vanuit het oogpunt van algemeen belang) willen exploiteren. Figuur 2 geeft de kostendekkingsgraad per lijn weer.⁷⁰ Slechts 3 van de 11 lijnen hebben een kostendekkingsgraad van 40 procent of hoger.



Figuur 2: Kostendekkingsgraad per buslijn. Bron: Presentatie interim-directeur SVD maart 2000

Programma van eisen concessie openbaar vervoer

In het programma van eisen wordt aangegeven aan welke minimale eisen de dienstverlening van de vervoerder moet voldoen. Zo moet de vervoerder een basisnet exploiteren (de lijnen 2, 3, 4, 5 en 7) én de lijn Stadspolders-Wielwijk. "Daarnaast zijn de provincie Noord-Brabant en Dordrecht overeengekomen dat de busverbinding tussen Dordrecht en Sleenwijk via [...] Werkendam (thans lijn 6) ook tot deze concessie behoort." De vervoerder die bereid is dit basisnet te exploiteren moet met haar product zo veel mogelijk reizigers aantrekken. "De in de Beleidsvisie OV verwoorde doelstelling van de gemeente voor 2010 van circa 28.000 instappers op een gemiddelde werkdag is daarbij richtinggevend." Daar de gemeente verwacht dat het gemiddelde aantal instappers per werkdag in 2000 20.000⁷¹ zal zijn, betekent dit een toename van 40 procent. In het programma van eisen belooft de gemeente dat zij de vervoerder gedurende de concessieperiode zal informeren "over de voortgang van de realisatie van het beleid en de te verwachten effecten." Aan de andere kant wordt van de vervoerder verwacht dat zij per kwartaal informatie over reizigersstromen verstrekken. Deze informatie moet worden gecertificeerd door een onafhankelijke derde partij.

Aangezien de gemeente niet langer een financieel risico wil lopen, is de concessievergoeding gelijk aan de 'rijksbijdrage voor het openbaar vervoer' minus een inhouding van 2,75 procent. Dit geld gebruikt de gemeente voor de aansturing van de vervoerder.⁷²

⁷⁰ Uit het informatie memorandum van april 2000 wordt duidelijk dat servicelijn 24 in verband met een te lage bezettingsgraad is opgeheven.

⁷¹ In 1999 vervoerde SVD exact 18.057 reizigers, jaarverslag SVD.

⁷² De rijksbijdrage is in 1999 f12.428.000,-. 2,75 procent is f341.770,-. Zie ook nota definitieve besluitvorming verkoop stadsvervoer, 29 november 2000.

Ook de ondernemingsraad van SVD is om advies gevraagd. Zij noemt de ambitie van gemiddeld 28.000 instappers per werkdag onrealistisch⁷³ en stelt droogjes vast dat de gemeente “zelf geen aanvullende middelen ter beschikking stelt [om] de door haar zelf geformuleerde ambitie te realiseren.”

Het informatie memorandum

In het, door Ernst & Young opgestelde, informatie memorandum worden motief en doel van de verzelfstandiging nogmaals toegelicht. Omdat de “schaalgrootte een verdere groei in de weg staat” én het vervoerbedrijf geconfronteerd wordt met marktwerking, wil het haar activiteiten onder brengen in een groter geheel. Kortom, SVD is op zoek naar “een robuuste partner om synergievoordelen te realiseren en aanwezige potenties verder uit te nutten.” In het programma van eisen heeft de gemeente de concessie beschreven. Waarbij ‘goed openbaar vervoer’ als eerste selectie criterium is gedefinieerd. Omdat de reiziger “niet gebaat [is] bij het op z’n kop zetten van het lijnennet”, zal de vervoerder gehouden zijn om een vooraf vastgestelde dienstregeling ongewijzigd te rijden. Met ‘goed openbaar vervoer’ kan de gemeente het autogebruik terugdringen en leefbaarheid van de stad verbeteren, aldus Ernst & Young. Resultaat van het gemeentelijke beleid is dat het “aantal autoverplaatsingen afneemt en het aantal fiets- en openbaarvervoer- verplaatsingen toeneemt.” Dit betekent dat “voor het openbaar vervoer een wijziging in de modal split [wordt] voorzien van 7% naar 9%.” In 2010 moet dit doel zijn behaald. Zij spreekt over een ‘ambitieuze streefbeeld’.⁷⁴

Doel	Activiteiten	Resultaten	Effecten
maatschappelijk doel	basisnet exploiteren	behoud van goede openbaar vervoervoorziening. 40 procent toename aantal reizigers	terugdringen autogebruik. In 2010 moet 9 procent van alle verplaatsingen met het openbaar vervoer worden gemaakt ⁷⁵
financieel doel	synergievoordelen realiseren	kostendekkingsgraad minimaal 40 procent	van bekostigd uit reizigersinkomsten en rijksbijdrage.

Tabel 5: Doelen, activiteiten, resultaten en effecten

Dertien juni 2000 worden de beleidsvisie openbaar vervoer 2000-2010 en het programma van eisen vastgesteld in de raad. In het programma van eisen staat dat de vervoerder het basisnet op werkdagen minimaal van 6.30 uur tot 23.00 uur moet exploiteren. Dit houdt in dat de laatste bus niet meer om 00.30 uur, maar om 23.00 uur van centraal station vertrekt. De fractie Eco Dordt vindt “dat in een stad met de omvang van Dordrecht ook in de [...] late avonduren sprake moet zijn van openbaar vervoer” en dient een amendement in. De fractie SGP/RPF/GPV verwacht dat de toekomstige vervoerder het basisnet tot 23.00 uur zal exploiteren. Tenzij deze de meerkosten kan neerleggen bij de gemeente. Immers “een vervoerder zal zo veel mogelijk winst proberen te halen en bussen die slecht bezet zijn [zullen] weinig opbrengen.” Echter, uitgangspunt van college en raad is dat de exploitatie van het openbaar vervoer wordt bekostigd uit reizigersinkomsten en rijksbijdrage.

⁷³ Advies randvoorwaarden vervreemding Stadsvervoer Dordrecht, 23 mei 2000

⁷⁴ Pagina 27 van het informatie memorandum.

⁷⁵ In 1999 was dit percentage 7 procent. Zie ook de beleidsvisie openbaar vervoer.

De waarde van SVD

De gemeenteraadsfracties hebben op 13 juni ook gesproken over de waarde van SVD. De mening van de VVD fractie is glashelder. "Wat ons betreft kan het bedrijf niet genoeg opbrengen." De SGP/RPF/GPV fractie aast niet op een miljoenenopbrengst of zilvervloot, maar vindt wel dat de investeringen die Dordrecht heeft gedaan "omgezet moeten worden in klinkende munt." Immers de gemeente Dordrecht doet een bedrijf in de aanbidding dat uit een dal is opgeklommen en nu financieel in de lift zit. Omdat SVD, in de ogen van D'66, een ijzersterk bedrijf is, moet hiervoor een reële prijs worden betaald. Het is hersteld van het driebussensysteem, het ziekteverzuim is de laatste tijd omlaag gegaan en het bedrijf werkt ook uiterst efficiënt. Aldus de fractievoorzitter.

In zijn woordvoering wijst de wethouder de raadsleden erop dat vervreemding geen 'tovermiddel' is. Van de vervoerder mag niet worden verwacht dat deze enerzijds goed openbaar vervoer aanbiedt en anderzijds een hoge prijs voor SVD betaalt. "Sprookjes bestaan natuurlijk niet."

De wethouder heeft zich ook gebogen over de vraag wat SVD zou moeten opbrengen. In zijn aanbiedingsbrief bij het informatie memorandum, geeft hij aan dat de "genormaliseerde balans per 31 december 2000 [uitkomt] op circa f 1,8 miljoen." Met andere woorden, het geprognosticeerde verschil tussen bezit en schulden bedraagt f 1,8 miljoen. Dit onder voorwaarde dat SVD in 2000 slechts een klein verlies van f 270.000 leidt. Door "recent ingezette bezuinigingen" kan SVD in 2001 winst maken. De wethouder schrijft in zijn aanbiedingsbrief dat de winst & verliesrekening perspectief op een resultaat van circa f 400.000 geeft. Een raming van de opbrengstwaarde van het bedrijf kan hij niet geven. De opbrengstwaarde is vooral afhankelijk van "de mogelijkheden die de koper ziet om de toekomstige exploitatie gedurende de concessieperiode met meer of minder resultaat uit te voeren."

HTM

De gemeenteraad heeft op 13 juni 2000 het informatie memorandum en het programma van eisen vastgesteld. Vooruitlopend daarop benadert de stuurgroep (norm 7) geïnteresseerde vervoerders. Op twee juni 2000 verschijnt in het Financieel Dagblad, de Volkskrant en het NRC Handelsblad een advertentie.⁷⁶ Geïnteresseerden wordt gevraagd "vóór 14 juli 2000 schriftelijk een indicatief bod uit te brengen." Zes vervoerders brengen een indicatief bod uit. Te weten SVN, HTM, ReXX, Arriva, BBA en CGEA. De biedingen variëren van 2,5 tot 6 miljoen gulden. In een nota voor burgemeester en wethouders⁷⁷ geeft de interim directeur SVD aan, verder te willen onderhandelen met drie bedrijven; HTM, ReXX en BBA. Het eerste bedrijf dat is afgevallen, is CGEA. Deze Franse vervoerder heeft geen aantoonbare expertise op het gebied van (stedelijk) openbaar vervoer en de overgang van de medewerkers naar het ABP en IZA is niet te garanderen. SVN is afgevallen omdat hun bieding grotendeels een kopie is van de bieding van HTM, alleen onder minder harde voorwaarden en condities. De derde afvaller is Arriva. Het bod was aan de lage kant, garanties aan de medewerkers waren niet waterdicht en de voorgestelde publiek private samenwerkingsconstructie paste niet in het beleid van de gemeente.

	SVN	HTM	ReXX	Arriva	BBA	CGEA
1. OV	-	+	++	0	-	--
2. Medewerkers	+	++	++	0	+	--
3. Prijs	+	+	++	+	++	++

Tabel 6: Score van zes potentiële kopers. Bron: Nota voor B&W 24 juli 2000

⁷⁶ Nota voor burgemeester en wethouders, 24 juli 2000.

⁷⁷ Nota voor burgemeester en wethouders, Vervreemding Stadsvervoer, 24 juli 2000.

De drie overgebleven vervoerders worden uitgenodigd voor een kennismakingsbijeenkomst met het managementteam van SVD en krijgen toegang tot de boeken.⁷⁸ Vóór 14 september 12.00 uur mogen zij een definitief bod uitbrengen.⁷⁹ De presentatie van ReXX, een gelegenheidsduo van RET en ConneXXion, mist overtuigingskracht en het bod onderscheidt zich in negatieve zin door het grote aantal voorwaarden en aan de gemeente gevraagde garanties. Hierdoor valt ReXX af. Over blijven de Haagsche Tramweg Maatschappij en de Brabantsche Buurtspoorwegen en Autodiensten.

HTM schrijft dat zij met toenemend enthousiasme aan het definitieve bod heeft gewerkt. "Wij [zijn] ervan overtuigd in staat te zijn om met Stadsvervoer Dordrecht uitstekend openbaar vervoer [...] te kunnen realiseren." HTM zal het basisnet (de lijnen 2, 3, 4, 5 en 7) van 6.15 uur tot 00.30 uur exploiteren en verwacht in 2006 circa 24.000 reizigers per dag te vervoeren. "Voor de gehele concessieperiode betekent dit een groei van circa 20 % ten opzichte van 2000." HTM wil f 3.500.000 betalen voor SVD. Daar de intrinsieke waarde⁸⁰ van SVD f 1.840.000 is, betaalt HTM f 1.660.000 aan goodwill.⁸¹

Omdat een grote wijziging in de dienstregeling bij velen tot onbegrip zal leiden, wil BBA de huidige dienstregeling op hoofdlijnen handhaven. BBA, dat het basisnet van 6.15 uur tot 00.30 uur wil exploiteren⁸², streeft een reizigersgroei van 17 procent na en wil f5.800.000 betalen voor SVD. Op 27 september 2000 vindt een tweede overleg plaats tussen HTM en de gemeente. HTM is bereid om haar bod te verhogen als de gemeente genoeg neemt met een lagere reizigersgroei.⁸³

Vier oktober publiceert de ondernemingsraad van SVD haar voorlopige stadpunt. Zij kiest voor HTM, omdat de culturen van beide organisaties dezelfde zijn. BBA, daarentegen, is een ouderwetse, hiërarchische organisatie. "De gemoedelijke Brabantse sfeer kan [dit] niet camoufleren", aldus de voorzitter van de ondernemingsraad.

Zeventien oktober besluit het college dat de interim directeur exclusieve onderhandelingen met HTM mag gaan voeren. Met een nieuwsbrief informeert de hij zijn medewerkers. De keuze is op HTM gevallen omdat "zij wil gaan voor een reizigersgroei van maar liefs 20 procent." Ook biedt HTM "goede tot zeer goede arbeidsvoorwaarden."

In de maand november vinden deze onderhandelingen plaats. Omdat HTM de 'oude' bussen van SVD niet binnen de gestelde termijn kan vervangen, zal het eerste jaar soepel worden omgegaan met de regel uit de concessie dat bussen jonger dan 12,5 jaar moeten zijn. Zo zegt de interim directeur toe. Ook zal het, door de raad vastgestelde, programma van eisen worden aangepast. In de nota definitieve besluitvorming verkoop stadsvervoer⁸⁴, meldt hij dit aan het college.⁸⁵

Begin december worden de resultaten van de onderhandelingen met HTM besproken in de raad. HTM zegt een reizigersgroei van 15 procent toe⁸⁶ en betaalt f2.770.000 aan goodwill.⁸⁷ Hoewel de raad instemt met de vervreemding van SVD, is zij teleurgesteld over de hoogte van de verkoopprijs. De fractie SGP/RPF/GPV moet

78 Op drie verschillende kantoren van Ernst & Young is een dataroom ingericht.

79 Vervreemding Stadsvervoer, 06-10-2000.

80 Ook wel netto vermogenswaarde.

81 Zie Kaassen, Hoogendoorn en Bak, Externe verslaggeving. Goodwill is het verschil tussen de betaalde prijs en de waarde die wordt toegekend aan de activa en passiva van een onderneming.

82 BBA gebruikt in deze de term bedieningsperioden.

83 Brief HTM, 28 september 2000.

84 Nota definitieve besluitvorming verkoop stadsvervoer, 29 november 2000.

85 Maar niet aan de raad, zo blijkt uit een interview met de interim directeur.

86 Maart 2001 zal een nulmeting met telbussen van HTM worden uitgevoerd.

87 In de nota definitieve besluitvorming staat dat HTM f4.500.000 betaald. Uitgaande van een bijgestelde intrinsieke waarden van f1.730.000, is HTM dus bereid om f2.770.000 aan goodwill te betalen.

vaststellen dat deze vervreemding, rekening houdend met toezeggingen aan de medewerkers SVD, leidt tot een verlies van f900.000.⁸⁸

Dertien december 2000 tekenen wethouder Bijl en de heer Kaper, algemeen directeur van de Haagsche Tramweg Maatschappij, een overeenkomst van koop en verkoop. Omdat de intrinsieke waarde van SVD geen f1.840.000 maar f3.350.000 bedraagt, moet HTM meer betalen voor SVD. Namelijk f6.120.000.⁸⁹ De goodwill die HTM betaalt is uiteraard (nagenoeg) gelijk, namelijk f2.770.000.⁹⁰

Communicatie

In het 'plan van aanpak' van de vervreemding van SVD staat dat er een communicatieplan zal worden opgesteld.⁹¹ Echter het 'voorstel tot besluitvorming van de vervreemding van SVD' wijkt hiervan af.⁹² In dit voorstel worden slechts uitgangspunten voor de communicatie rondom het vervreemdingstraject genoemd. In de optiek van de opstellers is een communicatieplan namelijk pas zinvol op het moment dat er een gedetailleerde planning voor de te nemen stappen gereed is. Dit zou half december 2000, twee weken voor de vervreemding, gereed moeten zijn.

Op 16 maart 2000 presenteert de interim directeur SVD een tussenbalans. Hij heeft ingezet op betere communicatie en meer betrokkenheid, waardoor het ziekteverzuim is afgenomen.

Nadat de interim directeur⁹³ en HTM overeenstemming hebben bereikt, stelt HTM een communicatieplan op.

Dit is het communicatieplan SVD is van 28 november 2000. In het Communicatieplan wordt het belang van communicatie onderkend: "Gezien de turbulente jaren bij het SVD is de belangrijkste doelstelling een soepele, doch merkbare integratie van SVD in de HTM familie te realiseren. Daarom is goed en tijdig communiceren belangrijk!"

Het communicatieplan is bestemd voor het gemeentebestuur dat nog een besluit moet nemen over de verkoop van SVD aan HTM.

Na het formele besluit zal er een definitief en meer uitgewerkt communicatieplan worden opgesteld. Dit plan maakt een onderscheid tussen interne en externe communicatie met bijbehorende doelgroepen. De interne communicatie is onder meer gericht op de medewerkers en de ondernemingsraad. Hiervoor worden activiteiten ondernomen zoals een welkomstpakket voor alle medewerkers, een nieuwjaarsreceptie en het bijwonen van alle werkoverleggen door de nieuwe directeur. De externe communicatie is gericht op klanten, inwoners van de Drechtsteden, zakelijke relaties van SVD, belangenverenigingen en de media. De activiteiten die hiervoor worden ondernomen zijn onder andere het houden van een persconferentie, een mailing aan zakelijke relaties, advertenties in huis-aan-huis bladen en promotionele acties voor reizigers.



88 De vakorganisaties hebben bedongen dat alle medewerkers drie maanden salaris meekrijgen (annex bij sociaal statuut). Dit kost f3.600.000. Een zogenaamde afkoopregeling bij ontslag. Zie ook artikel 23 van het sociaal statuut.

89 Zie artikel 5 van de overeenkomst.

90 In een beleidsvoorstel van SBC van 6 december 2000, staat dat de netto-opbrengst verkoop/goodwill f2.800.000 bedraagt. Zie ook annex 16 op de overeenkomst van koop en verkoop.

91 Ernst & Young, Privatisering Stadsvervoer, 7 mei 1999.

92 Ernst & Young Consulting, Voorstel tot besluitvorming van stap twee van de vervreemding van SVD, 13 december 1999.

93 Niet de gemeente

4.5 Behaalde resultaten en effecten

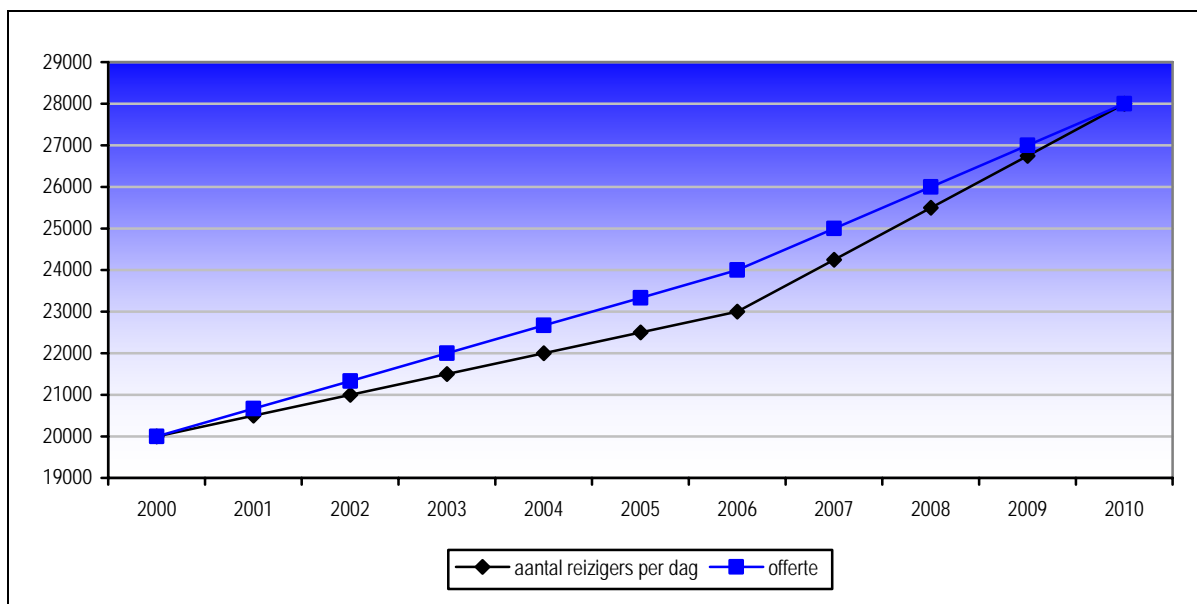
De rekenkamer werkt met normen (zie hoofdstuk twee). Norm 17 stelt dat het college, ten behoeve van de gemeenteraad, een verantwoording moet opstellen waarin zij aangeeft in welke mate de door haar gestelde doelen zijn gerealiseerd. Omdat de rekenkamer een dergelijk stuk niet heeft aangetroffen, is zij zelf nagegaan wat de resultaten en effecten van de vervreemding zijn.

Realisatie maatschappelijk doel

Dertien juni 2000 heeft de gemeenteraad de randvoorwaarden voor de vervreemding van SVD vastgesteld. Deze staan uiteraard verwoord in de beleidsvisie openbaar vervoer 2000-2010, maar ook in het informatie memorandum en het programma van eisen. In 2010 moet het aantal instappers op een gemiddelde werkdag zijn toegenomen van 20.000 in 2000 tot 28.000 (resultaat). Hierdoor zal het belang van openbaar vervoer als alternatief voor de auto eveneens toenemen. In 2010 moet de modal split 9 procent zijn (effect). De gemeente gaat ervan uit dat dit resultaat en effect alleen gerealiseerd kan worden, wanneer HTM het, in het programma van eisen beschreven, basisnet exploiteert (activiteit).⁹⁴

Reizigersaantallen

In de zes jaar dat HTM de concessie zal exploiteren, streeft zij een reizigerstoename van 15 procent na. Kortom, zij wil eind 2006 23.000⁹⁵ reizigers op een gemiddelde werkdag vervoeren. Het aantal instappers per werkdag zal in de periode daarna met nog eens 5.000 moeten stijgen, om het gestelde doel van 28.000 reizigers op een gemiddelde werkdag eind 2010 te kunnen realiseren. Hieronder wordt dit grafisch weergegeven.



Figuur 3: beoogde reizigersaantallen per werkdag

De rekenkamer heeft de door HTM opgestelde financiële verslagen en jaaroverzichten doorgenomen om na te gaan of de gestelde doelen zijn gerealiseerd. De financiële verslagen zijn voorzien van een accountantsverklaring. Echter in deze verslagen worden geen reizigersaantallen genoemd. Hierover

⁹⁴ Zie ook tabel 4.

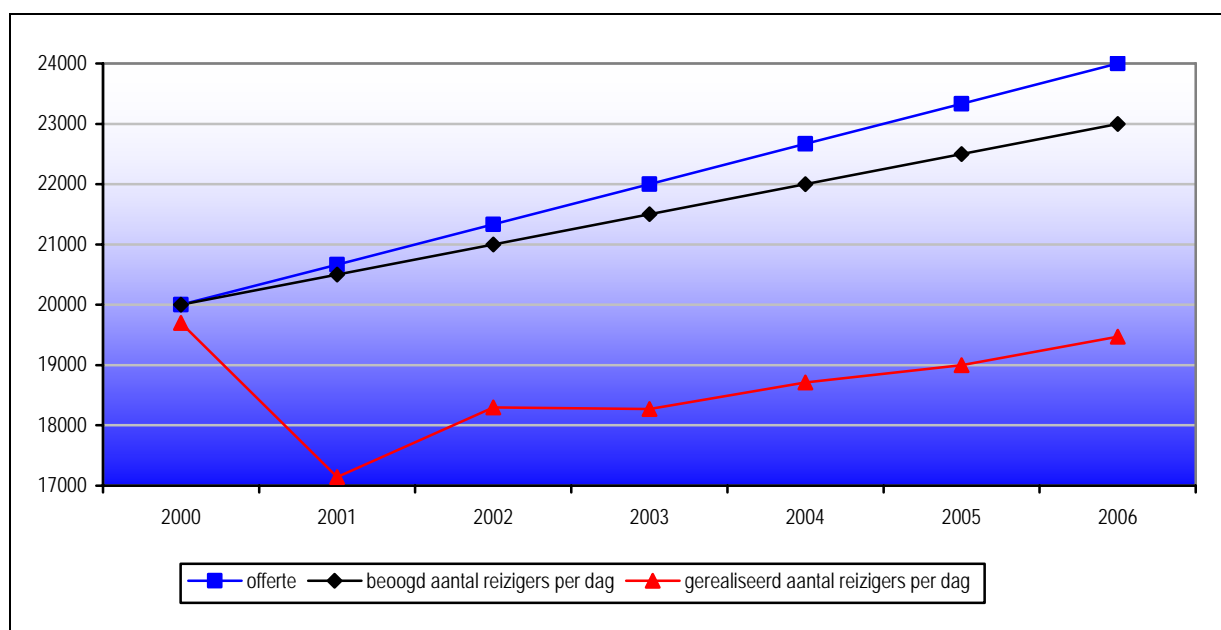
⁹⁵ 20.000 maal 1,15.

rapporteert zij in haar jaaroverzicht. Deze informatie wordt niet, zoals vereist, gecertificeerd door een onafhankelijke derde partij. De jaaroverzichten worden niet in de raad besproken. In de onderstaande tabel heeft de rekenkamer de reizigersaantallen overgenomen.

Jaar	realisatie
2000	19.700
2001	17.143
2002	18.300
2003	18.275
2004	18.711
2005	18.998
2006	19.473

Tabel 7: gerealiseerde reizigers aantallen

Artikel 4 van de concessieovereenkomst stelt dat vervoerder en gemeente gezamenlijk het aantal reizigers in het basisjaar zullen vaststellen. Dit is niet gebeurd. HTM heeft wel zelf in de maanden maart, april en mei 2001 met behulp van 4 telbussen en op basis van schattingen het aantal reizigers vastgesteld. Op een gemiddelde werkdag maakten 17.143 reizigers gebruik van de bus. Een jaar eerder, het tweede kwartaal 2000, vervoerde SVD nog 19.700 reizigers op een gemiddelde werkdag.⁹⁶ Kortom HTM constateert een substantiële daling in reizigers, die zij overigens niet verklaart.⁹⁷



Figuur

4: gerealiseerd aantal reizigers per werkdag afgezet tegen beoogd aantal reizigers per werkdag

HTM vervoerde in 2006 (aan het eind van de concessieperiode) minder reizigers dan SVD in 2000.⁹⁸ Uitgaande van 19.7000 reizigers (managementrapportage tweede kwartaal 2000) is het gemiddeld aantal

⁹⁶ Managementrapportage tweede kwartaal (april, mei en juni) 2000.

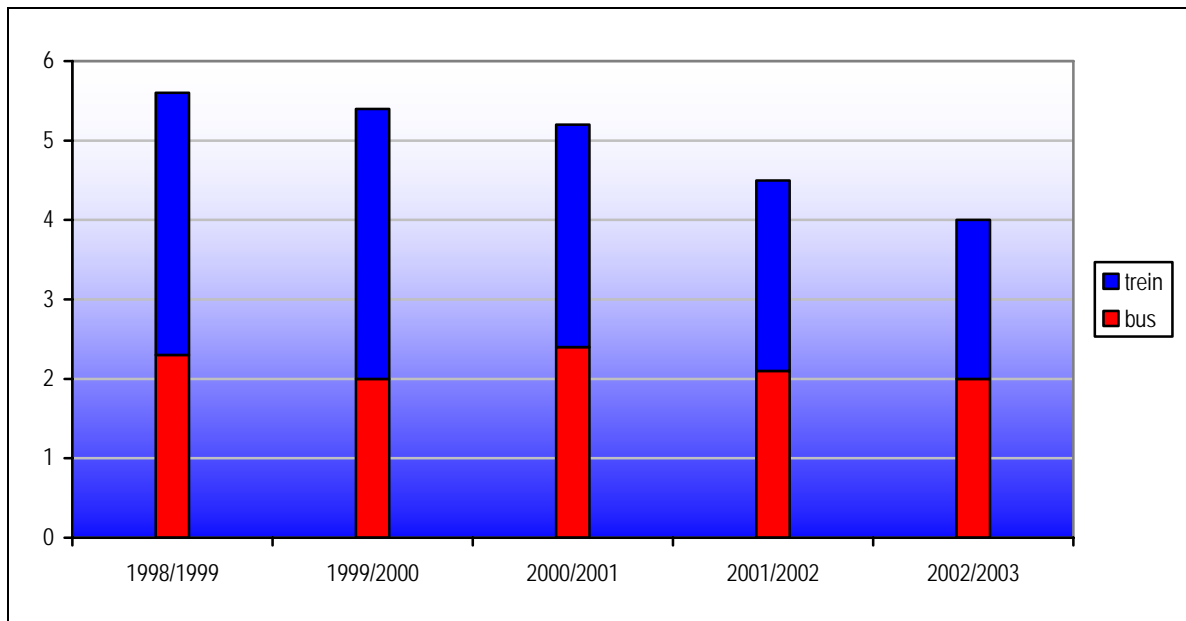
⁹⁷ In een ambtelijke geeft HTM een verklaring: "een andere grondslag en methodiek voor de telling [kan] bijna niet anders dan een ander getal opleveren."

⁹⁸ Hierbij moet worden aangetekend dat SVD in haar managementrapportages niet inzichtelijk heeft gemaakt hoe zij reizigersaantallen telt én dat de cijfers van HTM niet zijn gecertificeerd door een onafhankelijke derde partij.

instappers per werkdag in de zes jaar durende concessieperiode één procent gedaald.⁹⁹ De rekenkamer moet tot haar spijt vaststellen dat HTM het doel van 23.000 reizigers op een gemiddelde werkdag (een groei van 15 procent), niet heeft kunnen realiseren.

Modal split

Doel van het gemeentelijk beleid is een toename van het aandeel van het openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen. Twee instanties doen onderzoek naar de wijze waarop de Dordtenaren zich verplaatsen. Het SGB¹⁰⁰ en het CBS.¹⁰¹ De sector stadsontwikkeling verzamelt de informatie. De onderstaande grafiek is gebaseerd op informatie van deze sector.¹⁰²



Figuur 5: modal split openbaar vervoer Dordrecht

In 2010 moet het aandeel van het openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen 9 procent zijn. In 2000 was dit 7 procent, zo kan de lezer opmaken uit de beleidsvisie openbaar vervoer 2000-2010. Volgens het CBS was de modal split in 2000 5,4 procent. In 2003 is dit afgenomen tot 4,1 procent. Vreemd genoeg heeft de toename van het aantal reizigers, zoals gerapporteerd door HTM, zich niet vertaald in een hogere modal split.

⁹⁹ (19.473 minus 19.700) gedeeld door 19.700 maal 100 procent.

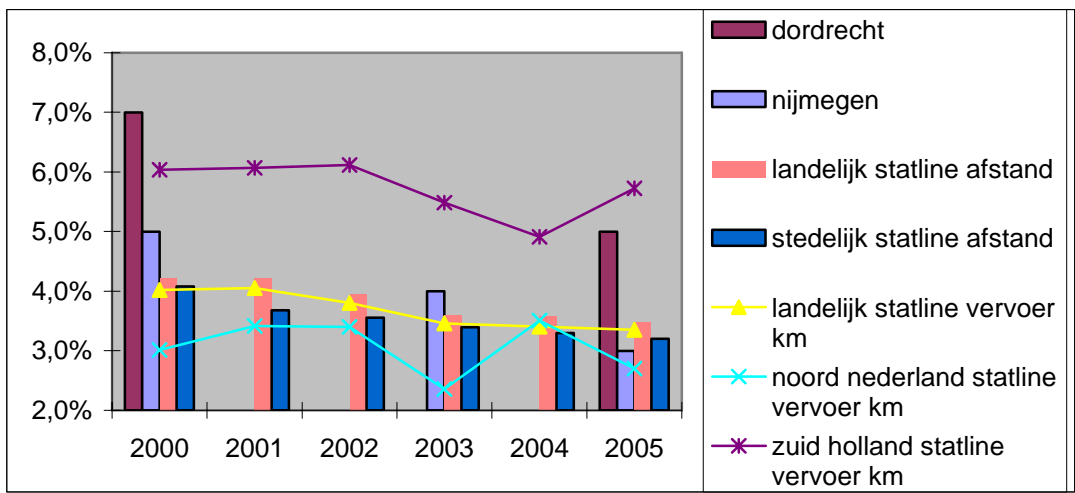
¹⁰⁰ Zie het onderzoek autobezit, verplaatsingsgedrag en vervoermiddelengebruik van de Dordtse bevolking anno 2001 van het sociaal geografisch bureau.

¹⁰¹ Over de jaren na 2003 zijn geen CBS cijfers beschikbaar.

¹⁰² Zie mail 14 juni 2007, strategisch beleidsmedewerker afdeling beleid.

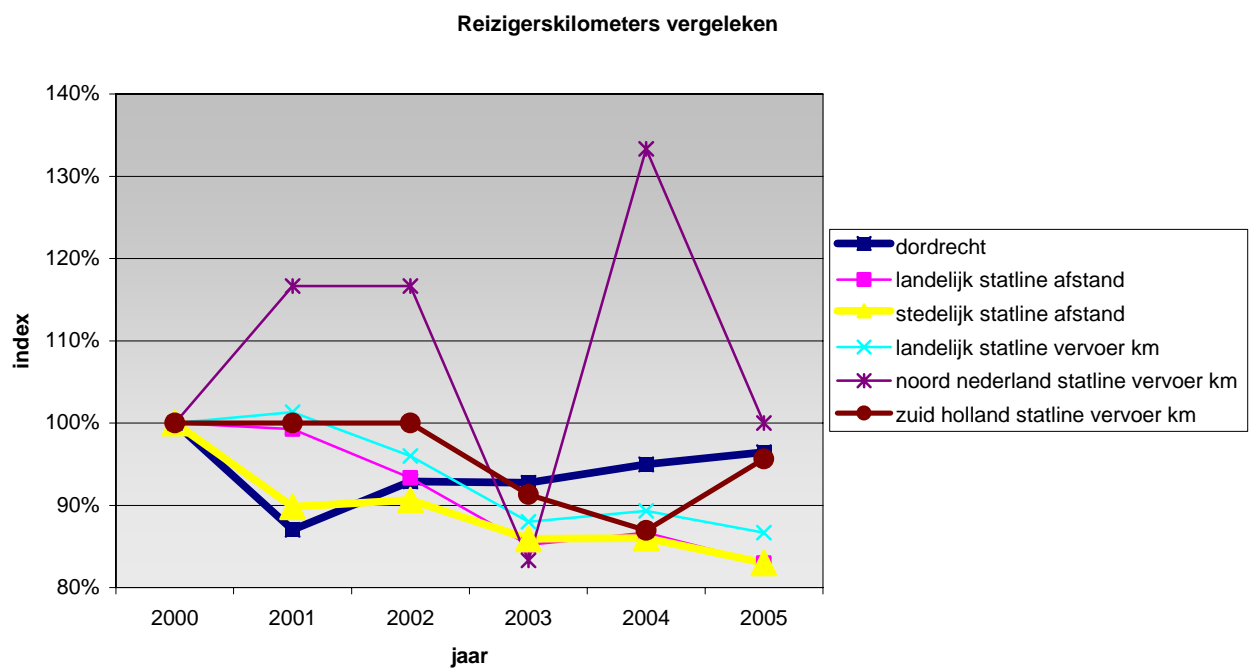
Relatieve ontwikkeling

Om de ontwikkeling te plaatsen binnen de ontwikkeling in Nederland hebben we Dordrecht vergeleken met de ontwikkeling elders.¹⁰³



De modal split in Dordrecht daalt sneller dan in Zuid-Holland, maar volgt wel de landelijke trend. Alleen in Noord-Nederland blijft de modal split gehandhaafd, mogelijk als gevolg van de aanbestedingen.

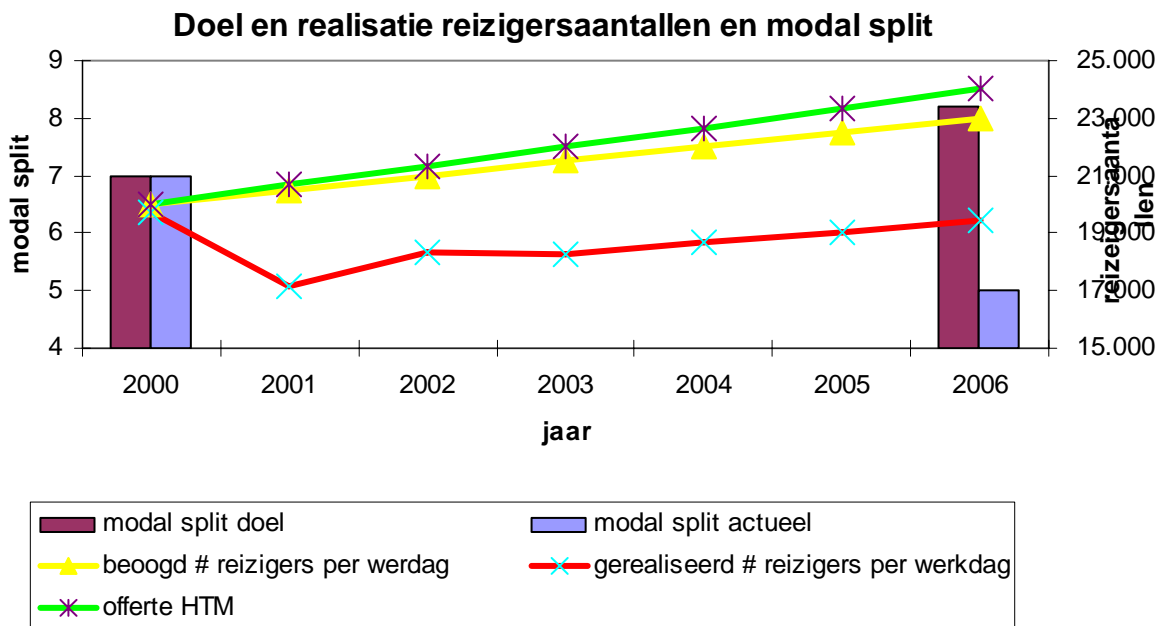
Bij vergelijking van de index reizigerskilometers treffen we het volgende beeld aan:



SVD blijkt globaal conform het gemiddelde van Zuid-Holland te hebben gepresteerd. Vergeleken met stedelijke gebieden presteert SVD beter. De uitzonderlijke sprongen voor Noord-Nederland wijzen vooral op onnauwkeurigheden in de statistiek.

¹⁰³ Op basis van statistische informatie Statline en website gemeente Nijmegen.

Samengevat ontstaat het volgende beeld:



Kortom, de doelen voor zowel modal split als reizigersaantallen zijn niet gehaald. In plaats van de beoogde groei is het openbaar vervoer in Dordrecht gestagneerd.

Salaris directeur

Ten tijde van de ontvlechting van SRVM was er sprake van waarneming. De directeur Netwerk fungeerde tot 1 maart 1997 als interim-directeur. Daarvoor ontving hij een toeslag ter grootte van een schaal (van 17 naar 18) die later in zijn salaris als directeur Netwerk is ingebouwd.

Na het eervol ontslag van de directeur SVD, 1 oktober 1999, heeft een interim directeur de functie tijdelijk vervuld. Het dagtarief was f 3.000,-. Naar schatting heeft de gemeente Dordrecht gedurende de interim-periode circa f 1.122.000 betaald.¹⁰⁴ Het salaris van de directeur SVD na overname door HTM is onbekend.

Realisatie financiële doel

HTM moet de exploitatie van het basisnet bekostigen uit reizigersinkomsten en de rijksbijdrage (effect). Dit is niet gebeurd. Niet alleen zijn er tussentijds lijnen opgeheven, ook heeft de gemeente meerdere malen een financiële bijdrage moeten leveren.

Opdrachtgeverschap

De gemeente houdt 2,75 procent van de rijksbijdrage, plusminus € 150.000, in voor de aansturing van HTM.¹⁰⁵ Het college wil deze inhouding door de gemeente vanaf 2003 verlagen. Niet omdat HTM de overeengekomen doelen realiseert, maar "ter compensatie van een lagere rijksbijdrage openbaar vervoer als gevolg van rijksbezuinigingen." Maart 2003 vraagt het college¹⁰⁶ de raad om de bijdrage aan HTM met € 70.000 te verhogen. Nadat het voorstel is besproken in de commissie ruimte en economie en de fracties ermee in hebben gestemd, gaat het als hamerstuk naar de raad.

¹⁰⁴ Van 1 augustus 1999 tot en met eind december 2000: 17 maanden ad 22 dagen ad f 3.000.

¹⁰⁵ Zie paragraaf 4.5

¹⁰⁶ Zie B&W besluit 18 februari 2003

De biesbus

De biesbus is een aanvullende taxiverbinding van de Baanhoekweg naar recreatiegebied Merwelanden. HTM wil de biesbus opheffen, zo kan worden opgemaakt uit een brief aan de wethouder van maart 2003.¹⁰⁷ Dit omdat deze bus maar 1.200 reizigers per jaar vervoert.¹⁰⁸ Daar de aanwezigheid van de biesbus is vastgelegd in het -door de raad vastgestelde- programma van eisen programma, moet dit worden aangepast. Twaalf augustus 2003 gaat het college akkoord met de opheffing van de biesbus. Vijfentwintig september 2003 wordt dit onderwerp in de raad besproken. De woordvoerder van de CDA fractie vraagt zich hardop af wat een concessie eigenlijk waard is, wanneer deze “kennelijk vrij eenvoudig aangepast kan worden.”

Lijnen 1 en 6

Omdat het rijk haar bijdrage verlaagt¹⁰⁹, wil HTM bezuinigen op het voorzieningenniveau. Zij wil lijn 6 (Dordrecht-Werkendam-Sleeuwijk) opheffen én de frequentie waarmee lijn 1 (Stadspolders-Wielwijk) rijdt terugbrengen naar een rit per uur.¹¹⁰ HTM treedt hiermee buiten de concessievoorwaarden. Alternatief is het verlagen van de frequenties van de lijnen 2, 4 en 5, maar dit leidt tot meer reizigersverlies.¹¹¹ April 2004 stuurt het college een voorstel aan de raad. Mits de gemeenteraad van Dordrecht € 50.000 bijdraagt, zal B.B.A. de exploitatie van lijn 6 overnemen. De woordvoerder van de CDA fractie spreekt over een pragmatische oplossing en geeft hiervoor complimenten. Het voorstel gaat als hamerstuk naar de raad.

Afronding concessie

‘Dordt dokt voor de bus’, zo concludeert een journalist van AD/De Dordtenaar na het bijwonen van een commissievergadering ruimte en economie.¹¹² Omdat het rijk haar bijdrage verlaagt, moet Dordrecht € 300.000 beschikbaar stellen voor de jaren 2005 en 2006. Anders zal gesneden worden in de dienstregeling. Nadat het voorstel is besproken en de fracties ermee in hebben gestemd, gaat het als hamerstuk naar de raad.

Verlies concessie

Juli 2006 wordt duidelijk dat HTM de concessie heeft verloren. Per 1 januari 2007 is Arriva verantwoordelijk voor het stadsvervoer in Dordrecht. Een jaaroverzicht heeft HTM niet meer opgesteld. In de derde kwartaalrapportage 2006, maakt HTM de rekening op. Hoewel de klanttevredenheid alle jaren goed was en er een traditie is gevestigd met gratis vervoer op de zaterdagen voor kerstmis, is het einde van de dochtermaatschappij van HTM ‘volstrekt roemloos.’



107 11 maart 2003

108 Jaaroverzicht 2002

109 Dit was al bekend, zie de beleidsvisie openbaar vervoer 2000-2010

110 Jaaroverzicht 2004

111 Jaaroverzicht 2003

112 AD/De Dordtenaar, 22 november 2005

4.6 Oordelen rekenkamer

In de voorgaande paragrafen wordt de verzelfstandiging van SVD beschreven of beter, twee verzelfstandigingspogingen en uiteindelijk de vervreemding van het vervoersbedrijf. In deze paragraaf gaat de rekenkamer na of beide verzelfstandigingspogingen en de uiteindelijke vervreemding volgens het boekje is verlopen.

Strategiebepaling

Voorafgaand aan iedere verzelfstandigingspoging is in opdracht van het college een verkenning uitgevoerd. In 1993 door Moret Ernst & Young en in 1999 door de interim directeur. Daarmee is aan de norm 1 voldaan.

Landelijke ontwikkelingen (de rapportage van de Commissie Brokx en de nieuwe wet personenvervoer) maken een verzelfstandiging onafwendbaar. In een groot deel van de doorgenomen documenten wordt gerefereerd aan deze ontwikkelingen. De directeur SRVM doet dit bijvoorbeeld in zijn jaarplan 1996. Daarmee is voldaan aan norm 2. Het college is nagegaan welke taken, volgens de wet, verzelfstandigd moeten of mogen worden.

Bij iedere verzelfstandigingspoging worden motieven genoemd. In 1993 werd bijvoorbeeld een verzakelijking van de relatie tussen gemeente en SVD nagestreefd. Maart 1999 wordt in advies schaalvergroting genoemd. Hierdoor kan SVD haar kostendekkingsgraad verbeteren. Kortom in verschillende nota's heeft het college motieven voor verzelfstandiging benoemd.

Met de vervreemding streeft het college een maatschappelijk en financieel doel na. Het aantal reizigers zal in 10 jaar met 40 procent moeten toenemen en ook de kostendekkingsgraad moet toenemen omdat de rijksbijdrage gedurende de concessieperiode afneemt van f12,2 miljoen naar circa f 9,4 miljoen. Deze door het college geformuleerde doelen sluiten aan op het motief en zijn opgelegd aan de partijen waarmee over overname is onderhandeld. Daarom is de rekenkamer van oordeel dat aan norm 4 is voldaan.

Onderzoek

De haalbaarheid van de gestelde doelen is voorafgaand aan de vervreemding van SVD in 1999 niet getoetst. Echter, toen de gemeente Dordrecht en ZWN in 1997 een intentieverklaring tekenden, heeft het college Moret Ernst & Young wel gevraagd na te gaan of de voorgenomen fusie financieel haalbaar is. Daarom is, naar het oordeel van de rekenkamer, deels voldaan aan norm 5.

Een document waarin eventuele neveneffecten van de verzelfstandiging voor burgers in kaart worden gebracht heeft de rekenkamer niet aangetroffen.

Planvorming

Op basis van het plan van aanpak is binnen de gemeente een projectorganisatie, aangevoerd door een stuurgroep, gevormd. Daarmee is voldaan aan norm 7.

Een door de interim directeur SVD opgesteld plan van aanpak wordt oktober 1999 in de commissie en raad besproken. Hiermee is voldaan aan norm 8.

Informatie en communicatie

Begin 1997, het moment dat duidelijk werd dat ZWN en SVD wilden fuseren, is geen communicatieplan opgesteld. Ditzelfde kan gezegd worden voor de vervreemding van SVD. Pas nadat het vervreemdingsproces feitelijk was afgerond, november 2000, is door HTM een communicatieplan opgesteld. Mosterd na de maaltijd, in de ogen van de rekenkamer. Aan norm 9 is niet voldaan.

Mede door het ontbreken van een communicatieplan is slechts gedeeltelijk voldaan aan norm 10 dat burgers, medewerkers en partners zorgvuldig geïnformeerd dienen te worden. De medewerkers werden na het aantreden van de interim-directeur goed geïnformeerd. Burgers zijn pas in een zeer laat stadium en alleen partieel geïnformeerd.

Besluitvorming

De ondernemingsraad is naar volgens de rekenkamer zeer frequent geïnformeerd en ze is uitdrukkelijk betrokken geweest bij het gehele proces van verzelfstandiging. Daarmee is aan norm 11 voldaan.

Een expliciete afweging, inclusief voor en nadelen en de gevolgen voor de maatschappelijke effecten, van verschillende mogelijke verzelfstandigingvormen heeft de rekenkamer niet aangetroffen. Daarmee is niet voldaan aan norm 12.

Wil het college een bepaald organisatie onderdeel verzelfstandigen, dan zal zij toestemming moeten vragen aan de raad. Zo luidt norm 13. Tot drie maal toe heeft het college dit gedaan. September 1994, januari 1997 en oktober 1999.

Uitvoering

In een samenwerkingsovereenkomst moeten doelen en verwachtingen van het college worden geëxpliciteerd. Dit houdt in dat gemeente en de te verzelfstandigen organisatie gemaakte afspraken vastleggen. Ook de consequenties van het niet nakomen van afspraken worden opgesomd in dit document. Een document genaamd samenwerkingsovereenkomst is voorafgaand aan de verkoop van SVD niet opgesteld. Echter de doelen en verwachtingen zijn wel vastgelegd in het programma van eisen concessie openbaar vervoer en de overeenkomst van koop en verkoop. Aan norm 14 is voldaan.

De gemeente moet planning en control richtlijnen opstellen. In deze richtlijnen staat hoe en wanneer de verzelfstandigde organisatie verantwoording aflegt. In het programma van eisen concessie openbaar vervoer treft de lezer dergelijke richtlijnen aan. Zo moet de vervoerder per kwartaal gecertificeerde informatie over reizigersstromen verstrekken. Dit laatste is niet gebeurd. Hiermee is slechts deels voldaan aan norm 15.

Norm 16 stelt dat het college jaarlijks verantwoording moet afleggen aan de raad over de uitvoering van het beleid. De rekenkamer heeft moeten vaststellen dat een systematische verantwoording over de realisatie van de gestelde doelen ontbreekt. Weliswaar is het openbaar vervoer verschillende malen onderwerp van gesprek tussen college en raad geweest. Dat ging vooral over incidenten en financiële tegenvallers.

Ook heeft de rekenkamer geen eindverantwoording aangetroffen. Aan norm 17 is niet voldaan.

Sturing

Volgens de nota 'slagvaardig investeren in Dordrecht' moet het college nagaan of de verzelfstandiging leidt tot de beoogde maatschappelijke effecten. Hoewel vooraf doelen (beoogde reizigers aantallen en modal split) en de consequentie van het niet behalen van deze doelen (bonus/malus) is vastgelegd, is de rekenkamer van enig toezicht of sturing door het college niets gebleken. Zo is de bonus/malus regeling niet toegepast bij onderpresteren of het ontbreken van gecertificeerde verantwoordingen. Kortom aan norm 18 is niet voldaan.

Hoofdstuk 5: Woondrecht

Zakelijk met een sociale knipoog

Augustus 1994 besluit de gemeenteraad van Dordrecht het gemeentelijk woningbedrijf te verzelfstandigen. In de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk wordt de aanloop naar deze verzelfstandiging beschreven. In paragraaf drie en vier worden de effecten van de verzelfstandiging besproken.

5.1 Beschrijving

In 1969 richt de gemeente Dordrecht een gemeentelijk woningbedrijf op. De taken van het gemeentelijk woningbedrijf zijn het beheren en het exploiteren van de, merendeels naoorlogse, woningen. Het gemeentelijk woningbedrijf huisvest voornamelijk huurders in de laagste inkomensklasse. Daarvoor was de 'stichting tot beheer en exploitatie van woningen te Dordrecht' hiervoor verantwoordelijk. Met de oprichting van een gemeentelijk woningbedrijf wordt de overheidsbetrokkenheid bij de volkshuisvesting onderstreept.¹¹³

De rekenkamer heeft documenten gevonden uit 1983 waar al over een verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf Dordrecht wordt gesproken. Verzelfstandiging zou de continuïteit moeten waarborgen.¹¹⁴ Echter, het eerste document waarin de verzelfstandigingsplannen concreet worden uitgewerkt is de 'startnotitie kerngroep volkshuisvesting', die in januari 1992 is opgesteld door de sector stadsontwikkeling. In deze startnotitie wordt aandacht besteed aan de positie van het gemeentelijk woningbedrijf. Verzelfstandiging is vanwege het rijksbeleid onafwendbaar geworden. Gemeentelijke woningbedrijven ontvangen met ingang van 1 januari 1997 geen subsidie meer voor nieuwbouw en ingrijpende verbetering.¹¹⁵ Het rijk wil namelijk dat gemeenten zich beperken tot het maken beleid en houden van toezicht. De zorg voor huisvesting moeten zij aan de markt overlaten.¹¹⁶ Ook de andere Dordtse corporaties pleiten in de 'startnotitie' voor verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf.

Maart 1992 stuurt stadsontwikkeling de 'startnotitie kerngroep volkshuisvesting' naar het college. Hierop doet het college diezelfde maand een voorstel aan de raad. Zij schrijft in haar voorstel dat "niet alleen het rijksbeleid op termijn verzelfstandiging van gemeentelijke woningbedrijven [impliceert], ook de federatie van woningcorporaties acht deze stap in Dordrecht onontbeerlijk voor het bereiken van heldere verhoudingen." In het voorstel aan de raad schrijft het college dat zij het gemeentelijk woningbedrijf zal verzoeken de voor- en nadelen van verzelfstandiging in een notitie tegenover elkaar te zetten opdat de raad haar standpunt kan bepalen. De toenmalige directeur van het gemeentelijk woningbedrijf heeft vervolgens in juni 1992 een 'notitie verzelfstandiging' opgesteld en aan het college voorgelegd. De directeur noemt in deze notitie alleen de voordelen van een verzelfstandiging, aldus de rekenkamer. Het college neemt de notitie over en stuurt augustus 1992 een voorstel aan de raad. Zij schrijft dat "het handhaven van een woningbedrijf door de gemeente Dordrecht alleen kan leiden tot wat genoemd kan worden een volkshuisvestelijke sterfhuiskonstructie." Daarnaast is het college van mening dat een andere positie van het gemeentelijk woningbedrijf ten opzichte van de corporaties gewenst is, aangezien de gemeente moet komen tot prestatieafspraken met de sociale huursector als geheel. "Het past in dit beleid niet een woningbedrijf achter de hand te hebben." September 1992 besluit de raad het verzelfstandigingsproces in te zetten.

113 Platform voor de Volkshuisvesting, Kroniek der gemeentelijke woningbedrijven, 1997

114 Vergadering Medezeggenschapscommissie Gemeentelijk Woningbedrijf, 31 augustus 1983.

115 Zie onder andere de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' van staatssecretaris Heerma en de beantwoording van de staatssecretaris Heerma van de motie Tuinstra/De Pree.

116 nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' van staatssecretaris Heerma.

Behandeling collegevoorstel in de raad

In het krantenartikel¹¹⁷ 'woningbedrijf op weg naar zelfstandigheid' zegt de directeur dat "de positie van de groep met de laagste inkomens niet verslechtert [mag worden] door een verzelfstandigingsproces." Augustus 1992 behandelt de raad de 'notitie verzelfstandiging' van deze directeur.

De heer Vervoort van het CDA vindt dat de verantwoordelijkheid voor de huisvesting na de verzelfstandiging daar komt waar hij hoort, namelijk bij de woningcorporaties. De heer Meijer van de PvdA merkt tijdens de behandeling van het collegevoorstel op dat huurders van het gemeentelijk woningbedrijf zullen vragen of hun belangen bij een verzelfstandiging niet worden aangetast, of de kwaliteit van hun woning niet achteruit gaat, of zij wellicht meer huur moeten gaan betalen én of er in de toekomst nog wel voldoende goedkope woningen zijn. Kortom, de PvdA is van oordeel dat de positie van de huurders niet achteruit mag gaan. Mevrouw Pols-Romijn van de VVD is van mening dat het gemeentelijk woningbedrijf in het licht van het landelijke beleid wel moet verzelfstandigen, wanneer zij alleen woningzoekenden met de laagste inkomens, wil bereiken. De heer Mostert van de SGP wijst erop dat het een gegeven is dat het gemeentelijk woningbedrijf de mensen met de allerlaagste inkomens als eerste doelgroep heeft en houdt. Er moet voor gewaakt worden dat deze mensen door het verzelfstandigingsproces niet in de knel zullen komen.

Samengevat, de directeur van het gemeentelijk woningbedrijf heeft in opdracht van het college een verkenning uitgevoerd. Daar het rijksbeleid algemeen bekend was en hier in de stukken aan wordt gerefereerd, heeft het college impliciet vastgelegd welke taken zij dient uit te voeren en welke taken op afstand kunnen worden geplaatst.¹¹⁸ Ook de motieven voor de verzelfstandiging zijn naar het oordeel van de rekenkamer benoemd.

5.2verzelfstandiging 1992-1995

Privatiseringsplan

September 1992 besluit de raad het verzelfstandigingsproces van het woningbedrijf in te zetten. Aanleiding is het voornemen van het rijk om gemeentelijke woningbedrijven niet meer in aanmerking te laten komen voor subsidies voor nieuwbouw en ingrijpende verbetering. Echter, maart 1994 schrijft de directeur van het gemeentelijk woningbedrijf, in een brief aan het college, dat "de concrete aanleiding om te privatiseren feitelijk is weggefallen." Reden hiervoor is het besluit van het rijk de subsidies voor alle woningcorporaties sterk te verminderen. Toch wil de directeur de verzelfstandiging doorzetten. Hij noemt drie motieven: heldere verhoudingen tussen de gemeente en de sociale huursector, grotere speelruimte voor nieuwbouwactiviteiten voor het gemeentelijk woningbedrijf en een duidelijkere positie binnen de sociale huursector. In opdracht van het college schrijft hij, samen met de sector stadsontwikkeling en de afdeling financieel economische zaken een 'privatiseringsplan'.



Juni 1994 verschijnt dit 'privatiseringsplan'. Woondrecht wil na de verzelfstandiging woningen verkopen en huren verhogen. De opstellers onderkennen echter dat dit nadelige gevolgen kan hebben voor woningzoekenden in de laagste inkomensklasse. "Het verkopen van sociale huurwoningen heeft een afname van de voorraad voor de doelgroep beschikbare woningen tot gevolg" én ook "het verhogen van de huren zou

¹¹⁷ De Dordtenaar, 9 juli 1992.

¹¹⁸ Zie notitie verzelfstandiging, juni 1992.

op termijn een probleem kunnen worden.” Het onttrekken van goedkope huurwoningen is daarom alleen geoorloofd “als daarvoor door de betreffende verhuurder zwaarwegende argumenten worden aangevoerd en er compensatie plaatsvindt.” Met andere woorden, het college wil na de verzelfstandiging voldoende woningen voor de doelgroep behouden. Er is behoefte aan 12.500 goedkope woningen, zo maakt de rekenkamer op uit de nota ‘wonen in Dordrecht’ en het ‘privatiseringsplan’.¹¹⁹ Dit plan geeft niet aan welk aandeel Woondrecht moet hebben in deze 12.500 goedkope woningen. Dit doel is daarom, in de ogen van de rekenkamer, niet meetbaar.

In een beleidsplan van Woondrecht uit 1995 heeft de rekenkamer wel een meetbaar sociaal doel aangetroffen. “Onze doelstelling is dat tenminste 65% van de voorraad woningen van Woondrecht in de categorie goedkoop gehouden moet worden. De overige woningen worden bij voorkeur in de categorie betaalbaar gehouden.” Dit beleidsplan is niet in de raad behandeld. Volgens de directeur van Woondrecht is dit waarschijnlijk ter kennisgeving opgestuurd.¹²⁰

Wat Woondrecht en het college gaan doen om deze twee doelen te behalen wordt niet duidelijk gemaakt in het ‘privatiseringsplan’ en beleidsplan. De rekenkamer veronderstelt dat Woondrecht haar voorraad in stand wil houden door goedkope woningen te behouden of te bouwen.



Naast sociale doelen formuleren de opstellers van het ‘privatiseringsplan’ ook financiële doelen. De financiële positie van het gemeentelijk woningbedrijf is in 1993 slecht, zo staat in het privatiseringsplan. Het gemeentelijk woningbedrijf heeft een negatieve algemene bedrijfsreserve van f 30 miljoen. Door middel van opbrengstvergroting (huurverhoging) zou de financiële positie kunnen worden verbeterd. Hierbij zal de gemiddelde huur stijgen tot 67 procent van de maximaal redelijke huur. De maximaal redelijke huur is een streefhuur voor een woning.¹²¹ Uitgangspunt is hierbij dat woningen nog wel bereikbaar moeten zijn voor de doelgroep, aldus het ‘privatiseringsplan’.

Ook door verkoop van het woningwetbezit moet de financiële positie van het gemeentelijk woningbedrijf worden verbeterd. Tussen de 270 en 325 woningen zullen worden verkocht, zo maakt de rekenkamer op uit het privatiseringsplan. Een eerste financieel doel is het bereiken van een algemene bedrijfsreserve van minstens f 6 miljoen in 1995. In 2003 moet de algemene bedrijfsreserve minstens f 24 miljoen bedragen. Dit is een tweede financieel doel. Hiermee kan de continuïteit van het verzelfstandigde gemeentelijk woningbedrijf worden gegarandeerd.

In haar eerste jaarverslag (1995) noemt Woondrecht een derde financieel doel. Het eigen vermogen van Woondrecht moet op 31 december 2004 ten minste 10 procent van het totale vermogen bedragen. In 1995 was de solvabiliteit van Woondrecht slechts 6 procent. Op 31 december 2004 is het totale vermogen van Woondrecht € 234 miljoen (jaarverslag 2004), het eigen vermogen zal zodoende € 23 miljoen moeten bedragen.

Samengevat, de rekenkamer constateert dat het college, met het ‘privatiseringsplan’ in de hand, doelen heeft geformuleerd. Echter, deze doelen sluiten niet aan op de motieven voor de verzelfstandiging. Hierbij kan gedacht worden aan het voornemen van het gemeentelijk woningbedrijf om haar positie binnen de sociale huursector te verduidelijken. Daarnaast is één van de sociale doelen niet meetbaar geformuleerd.

¹¹⁹ In 1994 zijn er 12.375 goedkope woningen in de sociale huursector in Dordrecht. Zie woningmarktonderzoek Dordrecht 1994, sociaal geografisch bureau en de nota Wonen in Dordrecht, maart 1993.

¹²⁰ Zie e-mail directeur Woondrecht, augustus 2006.

¹²¹ Interview adviseur DHO, 30 mei 2006.

doel	activiteiten	resultaten	effecten
Sociale doelen		12.500 goedkope woningen 65% goedkope voorraad Woondrecht	Voldoende woningen voor huisvesting laagste inkomensgroepen
financiële doelen	opbrengst-vergroting	1995: algemene bedrijfsreserve f 6 miljoen 2003: algemene bedrijfsreserve f 24 miljoen 2004: solvabiliteit 10%	garantie continuïteit

Tabel 1: sociale doelen en financiële doelen

Haalbaarheidsonderzoek

Om te beoordelen of een verzelfstandiging mogelijk is, moet een haalbaarheidsonderzoek worden uitgevoerd. In een haalbaarheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan de levensvatbaarheid van de verzelfstandigde organisatie en de financiële gevolgen van de verzelfstandiging.

De 'notitie verzelfstandiging', die september 1992 in de raad is behandeld, lijkt aandacht te besteden aan de levensvatbaarheid van het verzelfstandigde gemeentelijk woningbedrijf. In deze notitie staat dat het oprichten van een nieuwe corporatie "die op den duur niet op eigen benen kan staan in strijd [is] met het juist ingezette beleid om corporaties minder afhankelijk te maken van de overheid." Een financieel gezonde positie stelt het verzelfstandigde gemeentelijk woningbedrijf in staat haar "bezit voor de laagste inkomensgroepen toegankelijk te houden." Hoewel de notitie het belang van een financieel gezonde positie benadrukt, geeft zij geen antwoord op de vraag of de verzelfstandiging financieel mogelijk is. De directeur van Woondrecht verwijst naar een ander document, de risicoanalyse. De rekenkamer heeft in de dossiers naar dit document gezocht, maar niet gevonden. De rekenkamer moet zodoende vaststellen dat een haalbaarheidsonderzoek niet is uitgevoerd. Door het ontbreken van een dergelijk onderzoek kon de raad niet beschikken over alle relevante informatie, aldus de rekenkamer.



November 1993 verschijnt er in de krant een artikel over de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf.¹²² Twee managementteamleden twijfelen aan de financiële levensvatbaarheid van een verzelfstandigd woningbedrijf. Zij hebben hun zorg gedeeld met de wethouder en hebben vervolgens de publiciteit gezocht. Het gemeentelijk woningbedrijf heeft hierna afscheid genomen van deze twee managementteamleden.

Projectorganisatie

Nadat de raad besloten heeft het verzelfstandigingsproces in te zetten, richt de directeur van het gemeentelijk woningbedrijf, oktober 1992, een projectorganisatie op. De projectorganisatie kent vier projectgroepen:

- financiële positie;
- bestuursvorm;
- personeelszaken én

¹²² Zie Gemeentelijk woningbedrijf: privatisering ondanks verzet, 3 november 1993.

- overdracht bezit.

In de projectgroepen financiële positie en bestuursvorm zit een vertegenwoordiger van de Dordtse huurdersorganisatie. Daarnaast is er een stuurgroep, waarin de wethouder zitting heeft, die de procesvoortgang bewaakt. In iedere projectgroep zit een vertegenwoordiger van de gemeente (stadsontwikkeling, personeel organisatie informatie). Ofwel de directeur, of het hoofd beleids- en bestuurszaken van het gemeentelijk woningbedrijf is voorzitter van de projectgroep. De rekenkamer heeft een beschrijving van de projectgroepen en hun activiteiten aangetroffen. Voorbeelden zijn:

- het vaststellen van de benodigde grootte van de algemene bedrijfsreserve;
- onderzoeken van de gewenste vormgeving van relaties met corporaties;
- leggen van een relatie van de te hanteren parameters voor de huuropbrengst met de positie van het woningbezit voor de groep van laagstbetaalden én
- verkenning van de wenselijkheid van participatie van de gemeente in het verzelfstandigd woningbedrijf.

Ook heeft de rekenkamer een planning van één vel (januari 1993) gevonden. In de planning staat alleen wanneer de projectgroep haar werkzaamheden moet hebben afgerond, onderliggende activiteiten worden niet genoemd. Uit een verslag van de stuurgroepvergadering van december 1993 kan worden opgemaakt dat de verzelfstandiging vertraging heeft opgelopen. De stuurgroep besluit namelijk een nieuwe projectorganisatie op te richten. "Het hele proces, inclusief de verschillende verantwoordelijkheden, zal opnieuw op een rij gezet moeten worden."

Projectgroep	
financiële positie	eind september 1993
bestuursvorm	eind december 1993
personeelszaken	eind december 1993
overdracht bezit	eind februari 1994

Tabel 2: planning

Januari 1994 wordt een nieuwe projectorganisatie opgezet.¹²³ Hierin hebben eveneens medewerkers van het gemeentelijk woningbedrijf en vertegenwoordigers van de gemeente zitting. Er wordt een nieuwe planning gemaakt. In deze planning wordt wel per activiteit aangegeven wanneer deze moet zijn afgerond.

De rekenkamer constateert dat er een projectorganisatie is samengesteld. In deze projectorganisatie zijn de gemeente en het gemeentelijk woningbedrijf vertegenwoordigd. De belangen van beide partijen zijn voldoende bewaakt. De rekenkamer heeft een beschrijving van de activiteiten aangetroffen, die aansluit bij de motieven van de verzelfstandiging. Een plan van aanpak ontbreekt.

Communicatie

De organisatie moet over het verzelfstandigingsproces met bewoners en medewerkers communiceren, aldus de rekenkamer. Hierdoor wordt betrokkenheid bij en draagvlak voor de verzelfstandiging gecreëerd.

In het door het gemeentelijk woningbedrijf opgestelde communicatieplan van maart 1993, wordt dit onderkend. "Communicatie [heeft] tot doel in belangrijke mate bij te dragen aan het positief verlopen van het verzelfstandigingsproces." Dit plan maakt onderscheid tussen communicatie gericht op huurders, partners en medewerkers. Als doelgroepen worden genoemd huurders, de medewerkers van het gemeentelijk

¹²³ zie de organisatiestructuur acties privatisering Woningbedrijf, januari 1994.

woningbedrijf, de gemeente, het gemeentebestuur, de federatie en corporaties, sociale instellingen, zakelijke relaties en de pers. Het gemeentelijk woningbedrijf wil een mailing sturen aan al haar huurders, bijeenkomsten met haar medewerkers organiseren, en de pers op de hoogte houden.

De rekenkamer is nagegaan of deze activiteiten zijn uitgevoerd. Zij heeft hierbij gekeken naar de communicatie richting medewerkers.

Het communicatieplan noemt één onderwerp waarover gecommuniceerd moet worden expliciet bij naam, het sociaal statuut. Het gemeentelijk woningbedrijf zal hier in het nieuwsblad 'huiswerk' aandacht aan besteden. De rekenkamer heeft nummers van dit nieuwsblad in het archief teruggevonden. In deze nummers is telkens door middel van een logo aandacht getrokken voor het thema verzelfstandiging. Het nieuwsblad besteedt veel aandacht aan de nieuwe naam van het woningbedrijf, de besluitvorming en personele kwesties. Een terugkerend onderwerp zijn de bijeenkomsten die de medezeggenschapscommissie organiseert voor medewerkers en het overleg dat de medezeggenschapscommissie met de directeur. Ook het sociaal statuut is tijdens deze bijeenkomsten besproken.

De rekenkamer constateert, op basis hiervan, dat de medewerkers op een zorgvuldige en duidelijke manier zijn geïnformeerd.

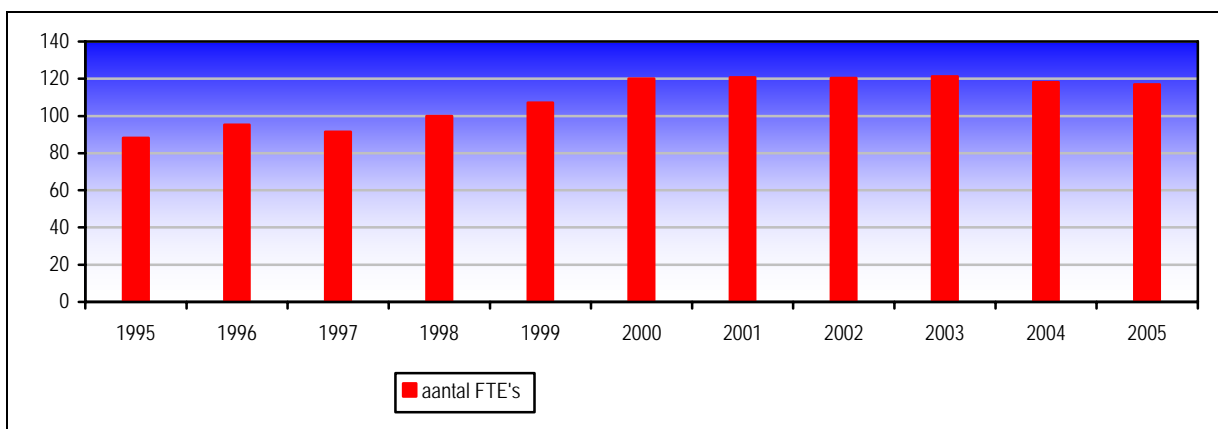
De rekenkamer is nagegaan in hoeverre de medezeggenschapscommissie bij de besluitvorming is betrokken. In een brief aan de directeur van het woningbedrijf van maart 1994 schrijft de medezeggenschapscommissie dat zij "actief [meewerkt] aan het privatiseringsproces van het woningbedrijf" en dat zij "evenwel graag een opbouwende rol in het geheel [wil] spelen." Kortom de medezeggenschapscommissie wil betrokken worden bij de besluitvorming en heeft invloed kunnen uitoefenen. Zo heeft de medezeggenschapscommissie via bijeenkomsten haar achterban geraadpleegd over de inhoud van het sociaal statuut. In een eerste versie van het sociaal statuut wordt bijvoorbeeld de werkgelegenheid voor twee jaar gegarandeerd. De medewerkers hebben echter behoefte aan een garantie op werk voor minimaal vijf jaar. In een overleg (juli 1994) tussen vakorganisaties, het college en een vertegenwoordiger van de medezeggenschapscommissie wordt een garantie op werk van vijf jaar toegezegd. Dit is ook overgenomen in de definitieve versie van het sociaal statuut (augustus 1994). In het sociaal statuut staat ook dat Woondrecht gebruik zal maken van natuurlijk verloop en zeer terughoudend zal zijn met betrekking tot de vacaturevervullingen. Daarnaast zal "bij de indeling in de CAO per 31 december 1994 het netto, ambtelijk salaris worden gegarandeerd."

Salaris directeur

In de interne notitie 'op eigen benen zonder hoge poten' van april 1992 wordt gesteld dat "verzelfstandiging tot hogere uitgaven op het personele vlak [zal] leiden." De rekenkamer heeft onderzocht wat het effect van de verzelfstandiging is geweest op het salaris van de directeur. Daarvoor is zij nagegaan in welke salarisschaal de directeur zat voor de verzelfstandiging. Dit was schaal 16. Schaal 16 (periodiek 11) staat gelijk aan € 6.808 (zie salaristabel gemeenteambtenaren per 1 februari 2006). Vermenigvuldigd met 12 maanden en een factor 1,4 voor additionele kosten (pensioenkosten, vakantiegeld et cetera), betekent dit dat een directeur in schaal 16 op dit moment € 114.374 zou kosten. Uit het jaarverslag 2005 van Woondrecht blijkt dat de bestuurder in het jaar 2005 een bruto bezoldiging van € 182.200 heeft ontvangen. Een verschil van € 67.826 bijna 60 procent.

Werkgelegenheid

Uitgangspunt¹²⁴ van de verzelfstandiging is "dat alle medewerkers een passende functie krijgen respectievelijk hun functie behouden binnen de stichting [Woondrecht]". Omdat medewerkers van het gemeentelijk woningbedrijf met de verzelfstandiging overgaan naar de CAO woningcorporaties zijn de bestaande arbeidsvoorwaarden vergeleken met de toekomstige arbeidsvoorwaarden. Met behulp van een secundair pakket arbeidsvoorwaarden wil het woningbedrijf de huidige rechtspositie garanderen. Medewerkers kunnen ervoor kiezen hun ambtelijke status te behouden. Twee medewerkers hebben dit gedaan, de resterende medewerkers zijn overgegaan.¹²⁵



Figuur 1: personeelsverloop (bron jaarverslagen)

In interviews geven de directeur, de sociaal beheerder en het hoofd bedrijfsbureau aan dat de overgang van de medewerkers goed is verlopen. Zij zijn er in salaris op vooruit gegaan. Het hoofd bedrijfsbureau plaatst een kanttekening. In de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren konden medewerkers na 40 dienstjaren met vervroegd pensioen. Ook aan dit onderwerp is aandacht besteed bij de overgang van pensioenfondsen. Echter, sommige medewerkers zijn er uiteindelijk toch op achteruit zijn gegaan. Dit omdat het nieuwe pensioenfonds de vervroegd pensioenrechten anders invult.¹²⁶

Desondanks oordeelt de rekenkamer dat op verschillende manieren rekening is gehouden met de personele gevolgen.

Verzelfstandigingsvorm

De projectorganisatie heeft zich gebogen over de vraag welke rechtsvorm het verzelfstandigd woningbedrijf aan moet nemen. Dit acht de rekenkamer van groot belang voor de wijze waarop het college na de verzelfstandiging invloed kan uitoefenen op de uitvoering van haar beleid (zorg voor huisvesting). De keuzemogelijkheden van een verzelfstandigd woningbedrijf bestaan uit een stichting- of verenigingsvorm. Het ministerie van VROM staat andere rechtsvormen niet toe. In de notitie 'Bestuursvorm en rechtspersoon' van februari 1994 spreekt de projectorganisatie voorkeur uit voor de stichtingsvorm. Een stichting kent een bestuur en een toezichthoudend orgaan, de raad van toezicht. De wethouder zou hier zitting in kunnen nemen, maar de notitie stelt dat een blijvende rol van de gemeente in het verzelfstandigd woningbedrijf niet gewenst is aangezien de gemeente afspraken moet maken met de gehele sociale huursector en hierop toezicht moet houden. Om toch invloed uit te kunnen oefenen, wil het college dat de gemeenteraad de eerste

124 Sociaal statuut.

125 In het jaarverslag 1995 staat: "Voor twee medewerkers is de overgang niet gerealiseerd. Voor één medewerker is een regeling getroffen, voor de andere medewerker lopen de onderhandelingen nog."

126 Interview hoofd bedrijfsbureau, 11 juli 2006.

twee leden van de raad van toezicht benoemt. Daarna benoemt de raad van toezicht haar eigen leden. In het raadsvoorstel (maart 1994) schrijft het college dat zij "de voorkeur [geeft] aan een stichting, waarvan de directeur het bestuur vormt en met een raad van toezicht met bevoegdheden als van een bestuur op afstand." Bij de oprichting van de stichting Woondrecht zijn de wethouder Verbakel en burgemeester Noorland als kwartiermakers van de raad van toezicht benoemd.¹²⁷ Zij hebben de heer Janse, een oud raadslid en wethouder, als voorzitter van de raad van toezicht voorgedragen. Drie andere leden zijn op voordracht van de medezeggenschapscommissie en de Dordtse huurdersorganisatie benoemd. Tijdens de vergadering van 21 november 1994 trekken kwartiermakers Noorland en Verbakel zich terug uit de raad van toezicht.

Raadsbesluit

Naast het 'privatiseringsplan' stuur het college een verzelfstandigingvoorstel naar de raad. In haar voorstel onderkent het college dat de verzelfstandiging een afname van goedkope huurwoningen tot gevolg kan hebben. Zij wil dit voorkomen door afspraken te maken met de sociale huursector. Hoewel de voorgenomen verzelfstandiging niet zodanige volkshuisvestelijke nadelen oplevert dat naar alternatieven moet worden gezocht, zullen in het najaar wel zodanige afspraken met de sociale huursector als geheel moeten worden gemaakt "dat redelijkerwijs gesproken ook in de toekomst de volkshuisvestelijke doelstellingen van de gemeente kunnen worden gerealiseerd", aldus het college. Augustus 1994 besluit de raad het woningbedrijf te verzelfstandigen.

De rekenkamer stelt vast dat het college voorafgaand aan de verzelfstandiging de raad om toestemming vraagt en de (mogelijke) maatschappelijke effecten voor de huurders benoemt.

Sturing

Om haar volkshuisvestingsbeleid te kunnen realiseren, zal de gemeente invloed moeten uitoefenen op de uitvoering van dit beleid door Woondrecht. De afstand tussen Woondrecht en de gemeente wordt na de verzelfstandiging echter groter. Hierbij is het risico aanwezig dat loose control (sturen op afstand) overgaat in lost control. De afdeling beleid en bestuur onderkent dit.¹²⁸ Al in april 1992 schrijft zij dat "een woningcorporatie zich altijd [zal] willen onttrekken aan democratische controle, omdat bedrijfsbelangen voorop worden gezet."

Gemeenten kunnen op twee manieren invloed uitoefenen woningcorporaties, zo blijkt uit het Besluit Beheer Sociale Huursector en de nota 'toezicht op woningcorporaties'. Met behulp van prestatieafspraken¹²⁹ en het volkshuisvestingsplannen.

Prestatieafspraken en volkshuisvestingsplannen

Gemeenten moeten toezien op de kwaliteit van de woningen, de opbouw van de woningvoorraad, de financiële situatie van de woningbouwcorporatie en de wijze waarop huurders worden betrokken bij de uitvoering van het beleid. Over deze vier onderwerpen kunnen gemeente en woningbouwcorporatie prestatieafspraken maken.

In een volkshuisvestingsplan rapporteert de gemeente over de volkshuisvestingsbehoefte. Zij analyseert ontwikkelingen op het gebied van volkshuisvesting en maakt haar beleidsvoornemens kenbaar. Het

127 Zie Huiswerk, Leden Raad van Toezicht benoemd, week 47 1994 en zie krantenartikel Janse voorzitter geprivatiseerd woningbedrijf: Woondrecht, 6 juli 1994.

128 Notitie Op eigen benen zonder hoge poten, april 1992.

129 Het ministerie heeft gemeenten aangeraden prestatieafspraken te maken als toetsingskader, zie Toezicht op woningcorporaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996.

volkshuisvestingsplan wordt in samenspraak met de corporaties opgesteld. Ook hierbij gaat het dus om afspraken tussen woningbouwcorporaties en gemeenten.

Kenbaar maken van het oordeel en sanctieverzoek

Omdat gemeenten een toezichhoudende taak hebben moeten corporaties voor 1 juli verantwoording afleggen middels de jaarstukken (onder andere jaarverslag en volkshuisvestingsverslag). De woningcorporaties hebben dus een wettelijke informatieplicht (zie artikel 26, Besluit Beheer Sociale Huursector). Aan de hand van de volkshuisvestingsverslagen, van de individuele corporaties, kunnen de gemeenten nagaan of beleidsvoornemens, zoals verwoord in het volkshuisvestingsplan, zijn gerealiseerd. Op basis van jaarverslagen moeten gemeenten de prestaties van de woningcorporaties beoordelen, waarna gemeenten hun oordeel kenbaar moeten maken. Wanneer een gemeente tot een negatief oordeel komt, kan zij de staatssecretaris verzoeken de corporatie een sanctie op te leggen, zo staat in het Besluit Beheer Sociale Huursector. De staatssecretaris kan dan bepalen dat de corporatie moet worden ontbonden. En het bezit moet worden ondergebracht bij andere corporaties.

De rekenkamer is nagegaan of Woondrecht bovenstaande bepalingen in haar statuten heeft overgenomen. In de statuten staat dat het bestuur van de stichting de volgende jaarstukken vaststelt: de jaarrekening, het jaarverslag, het volkshuisvestingsverslag en een overzicht met cijfermatige kerngegevens en prognoses over die gegevens. Volgens de statuten draagt het bestuur er zorg voor dat deze stukken binnen zes maanden na afloop van het boekjaar (voor 1 juli) worden toezonden aan de betreffende overheidsinstanties.

Met andere woorden, de gemeente Dordrecht en Woondrecht hebben voorafgaand aan de verzelfstandiging planning & control afspraken gemaakt en deze vastgelegd in de oprichtingsstatuten. De bepalingen in de statuten zijn in overeenstemming met het Besluit Beheer Sociale Huursector, aldus de rekenkamer.

Prestatieafspraken 1995-1997

Het ministerie van VROM raadt gemeenten aan prestatieafspraken te maken met corporaties. Op deze wijze kan de gemeente invloed uitoefenen op de uitvoering van haar beleid. De rekenkamer is nagegaan of dergelijke afspraken zijn gemaakt tussen de wethouder en Woondrecht. In de vijf onderstaande gemeentelijke nota's wordt dit aangekondigd:

- de 'startnotitie kerngroep volkshuisvesting' van januari 1992
- de nota 'wonen in Dordrecht' van maart 1993
- de 'startnotitie samenwerking, verantwoording en toezicht' van december 1993
- de nota 'prestatieafspraken', augustus 1994
- de beleidsnota 'toezicht op woningcorporaties', mei 1996.

In de nota 'prestatieafspraken' wordt dit bijvoorbeeld als volgt verwoord: "uiterlijk per 1 december [moeten] heldere afspraken omtrent de prestaties van sociale verhuurders op tafel liggen." Deze afspraken moeten onder andere betrekking hebben op het aantal goedkope woningen en continuïteit. Het aantal goedkope woningen wordt op dat moment nog niet continu bijgehouden. Hiervoor gaan corporaties en gemeente een woningmarktinformatiesysteem opzetten.

De rekenkamer heeft tot haar spijt moeten vaststellen dat in 1995, 1996 en 1997 geen prestatieafspraken zijn gemaakt. In de toezichtrapportage 1995 staat dat "afspraken [moeten] worden gemaakt [over] het behouden van een af te spreken aandeel goedkope woningen voor de primaire doelgroep binnen de kernvoorraad." Pas "eind 1996 [zal] een begin gemaakt worden met het ontwikkelen van een pakket

prestatieafspraken tussen de gemeente en de corporaties. Gewenst wordt te komen tot afspraken over een minimum aantal c.q. minimum percentage goedkope woningen in Dordrecht en over eventuele indexering van de grenzen." In de beleidsnota 'toezicht op woningcorporaties' van mei 1996 wordt gesteld dat "het gewenst [is] dat de gemeente met de corporaties nadere afspraken maakt over de prestaties." Klaarblijkelijk zijn er op dat moment nog geen afspraken gemaakt.

Maart 1998 zijn voor het eerst prestatieafspraken gemaakt tussen wethouder¹³⁰ en corporaties.¹³¹ Deze prestatieafspraken zijn gemaakt voor het kalenderjaar 1998.¹³² In de overeenkomst van 1998 wordt gesteld dat "extra aandacht nodig is voor voldoende woningen voor de laagstbetaalden." In de prestatieafspraken wordt niet aangegeven hoeveel goedkope woningen nodig zijn. Noch worden de sociale doelen (65% goedkope voorraad/ 12.500 goedkope woningen) van de verzelfstandig aangehaald. Ook worden er geen afspraken gemaakt over de financiële positie van de corporaties. Een woningmarktinformatiesysteem is nooit tot stand is gekomen, aldus de beleidsmedewerker stadsontwikkeling die dit systeem mede moest ontwikkelen.

Volkshuisvestingsplannen

In een volkshuisvestingsplan rapporteert de gemeente over de volkshuisvestingsbehoefte en maakt haar beleidsvoornemens kenbaar. Op deze wijze weet een corporatie aan wat voor soort woningen behoefte is. Hoewel de rekenkamer heeft vastgesteld dat de gemeente geen inzicht heeft in de volkshuisvestingsbehoefte (zie volgende paragraaf), heeft zij voor de vorm toch gevraagd naar bovengenoemde plannen. Deze zijn niet opgesteld. In een toezichtrapportage¹³³ van stadsontwikkeling en FEZ wordt dit bevestigd. "Op dit moment ontbreekt een gezamenlijk overeengekomen volkshuisvestingsplan." De lezer van deze toezichtrapportage wordt wel voorgehouden dat "Woondrecht [verder wil] werken aan het verbeteren en het verder uitbouwen van de relatie met de gemeente."

De gemeente stelt daarnaast beleidsplannen op. Deze plannen¹³⁴ besteden aandacht aan de ontwikkeling van de voorraad sociale woningen in Dordrecht, maar zetten deze ontwikkeling niet af tegen het doel van 12.500 goedkope woningen. In het beleidsplan 1999 staat bijvoorbeeld dat "de voorraad goedkope woningen kan afnemen, [maar] goed in de gaten [moet worden gehouden] dat er toch voldoende goedkope woningen over blijven voor de lage inkomensgroepen."

Toezichtrapportages 1995-1997

Gemeenten hebben tot 1997 een toezichthoudende taak. Na 1997 is deze taak overgegaan naar het rijk. De gemeente Dordrecht moest in de jaren 1995, 1996 en 1997 dus toezicht houden op Woondrecht. Hiervoor moest zij de jaarstukken van Woondrecht doornemen en beoordelen. In Dordrecht doen de sector stadsontwikkeling en afdeling financieel economische zaken dit namens de wethouder. In een zogenaamde 'volkshuisvestelijke en financiële toezichtrapportage' leggen zij hun oordeel vast. De rekenkamer heeft de toezichtrapportages 1995 en 1996 teruggevonden in het archief (1997 ontbreekt). De toezichtrapportages zijn in de raadscommissies Financiën en Personeel en Volkshuisvesting behandeld.¹³⁵

130 De wethouder heeft getekend namens de gemeente

131 stichting Woondrecht, woningstichting Progrez en stichting volkshuisvesting Zwijndrecht-Dordrecht

132 Prestatieafspraken, maart 1998

133 Zie ook jaarverslag 1995 Woondrecht

134 'Wonen met perspectief' 1998, 'Veranderingen in het wonen' 1999, 'Wonen Drechtsteden' 2000

135 Zie aanbiedingsbrief ministerie VROM, 4 maart 1998

In de toezichtrapportage 1995 schrijven stadsontwikkeling en FEZ dat alle corporaties voor 1 juli hun jaarstukken hebben toegestuurd. Woondrecht heeft enkele gegevens niet kunnen aanleveren. Een overzicht van de kengetallen ontbreekt volledig. De reglementen met betrekking tot klachtencommissie en participatie/overleg zijn na opvraag opgestuurd. In de toezichtrapportage 1996 is te lezen dat alle corporaties voor 1 juli hun jaarstukken hebben aangeleverd. Woondrecht heeft in haar jaarverslag nog enkele gegevens niet opgenomen. Die zijn na navraag vrijwel allemaal aangeleverd.

De rekenkamer is nagegaan of in deze rapportages aandacht wordt besteed aan de financiële en sociale doelen. Dit is niet het geval. De rapportages besteden wel aandacht aan de ontwikkeling van het aantal goedkope woningen en de solvabiliteit. Echter stadsontwikkeling en FEZ refereren niet aan de relevante financiële en sociale doelen. Zo constateert stadsontwikkeling dat het aandeel goedkope woningen van Woondrecht in twee jaar daalt van 94 procent naar 81 procent, maar plaatst hierbij geen kritische kanttekening. Zo'n kanttekening was, gezien de gestelde sociale doelen, wel op haar plaats geweest. De rekenkamer heeft de beleidsmedewerker stadsontwikkeling die verantwoordelijk was voor het volkshuisvestelijke toezicht geïnterviewd. Deze beleidsmedewerker vertelt dat "hij niet eens [wist] dat er bepaalde doelen geformuleerd waren bij de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf." Daarnaast waren toezichtrapportages, in zijn ogen, meer een opmaak aan de hand van de jaarverslagen over hoe bepaalde aspecten, zoals de ontwikkeling van de voorraad goedkope woningen, zijn verlopen.

Kortom, hoewel in de toezichtrapportages een oordeel had moeten worden uitgesproken, heeft de rekenkamer vastgesteld dat dit niet is gebeurd.

Kenbaar maken van het oordeel en sanctieverzoek

De wethouder moet zijn oordeel over de resultaten van het woningbedrijf kenbaar maken aan de directeur. Daar er in de toezichtrapportages geen oordelen worden uitgesproken is dit niet mogelijk. Toch is de rekenkamer nagegaan of de wethouder de gerapporteerde resultaten heeft besproken met de directeur van Woondrecht. Echter de verslagen van het bestuurlijke overleg¹³⁶ tussen wethouder en directeuren heeft de rekenkamer niet teruggevonden in het archief. Ook de beleidsmedewerker stadsontwikkeling heeft deze verslagen niet meer in zijn bezit.

De gemeente heeft nooit een sanctieverzoek gedaan. Dit wordt bevestigd door de beleidsambtenaar die verantwoordelijk was voor het volkshuisvestelijke toezicht.

Samenvattend, constateert de rekenkamer dat de eerste drie jaar na de verzelfstandiging geen prestatieafspraken zijn gemaakt. In de volkshuisvestingsplannen en prestatieafspraken 1998-2000 komen de financiële en sociale doelen zoals vastgesteld met de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf niet terug. De gemeente heeft in 1995 en 1996 toezichtrapportages opgesteld, maar heeft deze nergens aan kunnen toetsen. Het ontbreekt dan ook aan een oordeel. Met andere woorden, de wethouder heeft niet op een adequate wijze toezicht op Woondrecht gehouden laat staan gestuurd.

5.3 Behaalde resultaten en effecten

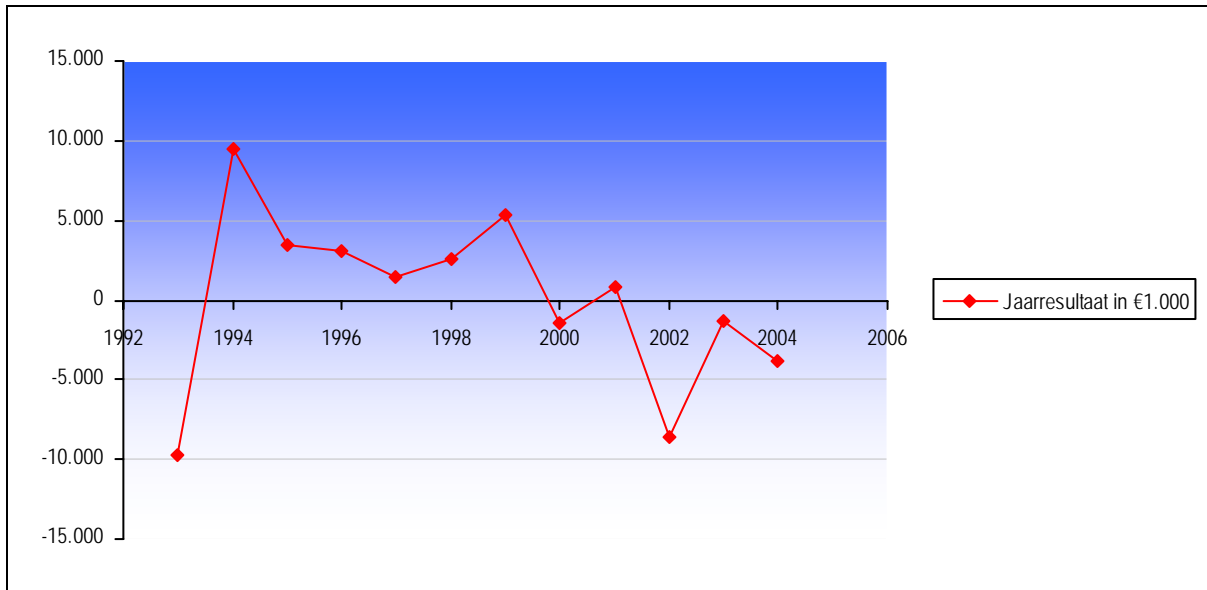
De rekenkamer werkt met normen (zie hoofdstuk twee). Norm 17 stelt dat het college, ten behoeve van de gemeenteraad, een verantwoording moet opstellen waarin zij aangeeft in welke mate de door haar gestelde doelen zijn gerealiseerd. Omdat de rekenkamer een dergelijk stuk niet heeft aangetroffen én directeur

¹³⁶ Interview verantwoordelijke beleidsmedewerker volkshuisvestelijk toezicht stadsontwikkeling en mail beleidsmedewerker stadsontwikkeling

Woondrecht in een interview bevestigt dat de verzelfstandiging niet is geëvalueerd¹³⁷, is zij zelf nagegaan wat de resultaten en effecten van de vervreemding zijn.

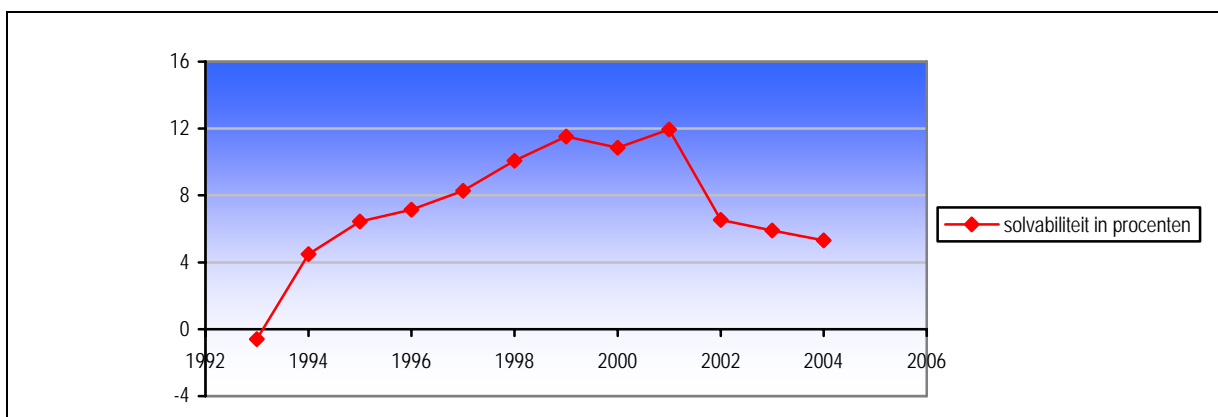
Behaalde financiële resultaten en effecten

De eerste vijf jaar van jaar bestaan (1995 tot en met 1999) maakt Woondrecht winst. Hierdoor verbetert de financiële positie van Woondrecht. In 1995 heeft Woondrecht een algemene bedrijfsreserve van f 6,3 miljoen. In 2003 bedroeg de algemene bedrijfsreserve f 31,5 miljoen. Hoewel in de jaarverslagen uit 1995 en 2003 geen aandacht wordt besteed aan de twee financiële doelen genoemd in het privatiseringsplan, heeft de rekenkamer kunnen vaststellen dat deze wel zijn gerealiseerd.



Figuur 2: resultaat Woondrecht

Het solvabiliteitsdoel genoemd in het jaarverslag 1995 is niet gerealiseerd. Het eigen vermogen van Woondrecht had op 31 december 2004 € 23 miljoen moeten zijn, maar bedroeg € 12,4 miljoen. Omdat in het jaarverslag 2004 geen verantwoording wordt afgelegd over dit financiële doel, heeft de rekenkamer zelf de solvabiliteit berekend. Op 31 december 2004 bedraagt het eigen vermogen van Woondrecht vijf procent van het totale vermogen.



Figuur 3: solvabiliteit

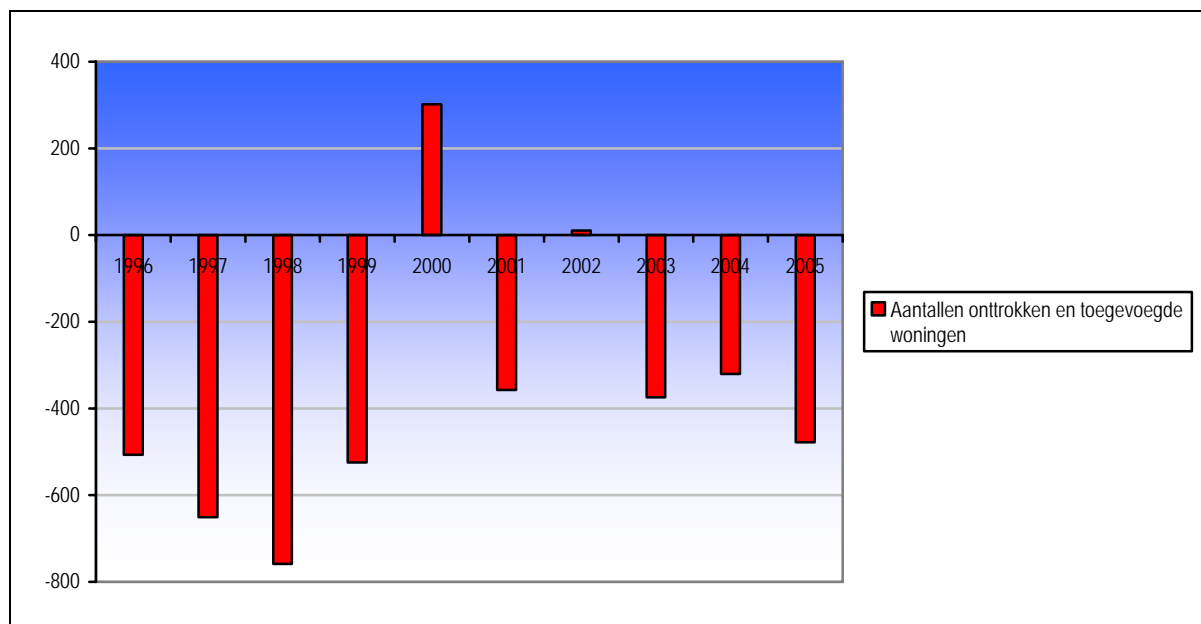
137 Interview 19 mei 2006

In 2000, 2002, 2003 en 2004 heeft Woondrecht verlies geleden, waardoor het eigen vermogen en de solvabiliteit zijn gedaald (zie figuur 3). Dit is voornamelijk te wijten aan de vele projecten die Woondrecht heeft uitgevoerd. In het jaarverslag 2003 en 2004 wordt gesteld dat “de laatste jaren met name door onrendabele investeringen sprake [is] geweest van een forse afname van het eigen vermogen.” De sociaal beheerder van Woondrecht verwoordt dit in een interview als volgt: “Woondrecht richtte zich teveel op grote, ambitieuze projecten uit prestigieuze overwegingen. Deze bleken verliesgevend.” Voorbeelden van dergelijke projecten zijn de Zilvervloot en het Noorderkwartier. Het hoofd bedrijfsbureau van Woondrecht bevestigt dit, hij heeft het over een ‘ambitieuze koers’ die de financiële positie uiteindelijk verslechtert.

Hoewel de financiële positie tot 1999 verbetert, constateert de rekenkamer op basis van de bovenstaande bevindingen, dat de solvabiliteit hierna daalt. De continuïteit op lange termijn komt in gevaar wanneer de solvabiliteit laag is.¹³⁸ De rekenkamer heeft naar een norm voor solvabiliteit gezocht en deze gevonden. In de gemeentelijke notitie ‘financiële positie woningbedrijf’ staat dat dienstverlenende bedrijven zoals Woondrecht een solvabiliteit van 20 procent moeten nastreven.¹³⁹ Kortom de continuïteit van Woondrecht op lange termijn komt na 1999 in gevaar.

Behaalde sociale resultaten en effecten

In haar jaarverslagen besteedt Woondrecht geen aandacht aan haar sociale doelen. Wel kan uit de jaarverslagen worden opgemaakt hoeveel goedkope woningen Woondrecht in voorraad heeft. In de periode 1996-2005 heeft Woondrecht 3.659 goedkope woningen aan haar voorraad onttrokken (zie figuur 4). Uit onderstaande figuur blijkt dat in 1998 meer dan 700 goedkope woningen zijn onttrokken en in 2000 meer dan 300 goedkope woningen zijn toegevoegd aan de woningvoorraad. Onder andere doordat Woondrecht haar huren is gaan verhogen is het aantal goedkope woningen gedaald. Dit maakt de rekenkamer op uit de tabellen ‘wijzigingen in de woningvoorraad’ in de jaarverslagen.



Figuur 4: staafdiagram onttrekking en toevoeging van woningen

138 Klaassen en Bak, Externe verslaggeving, 1996

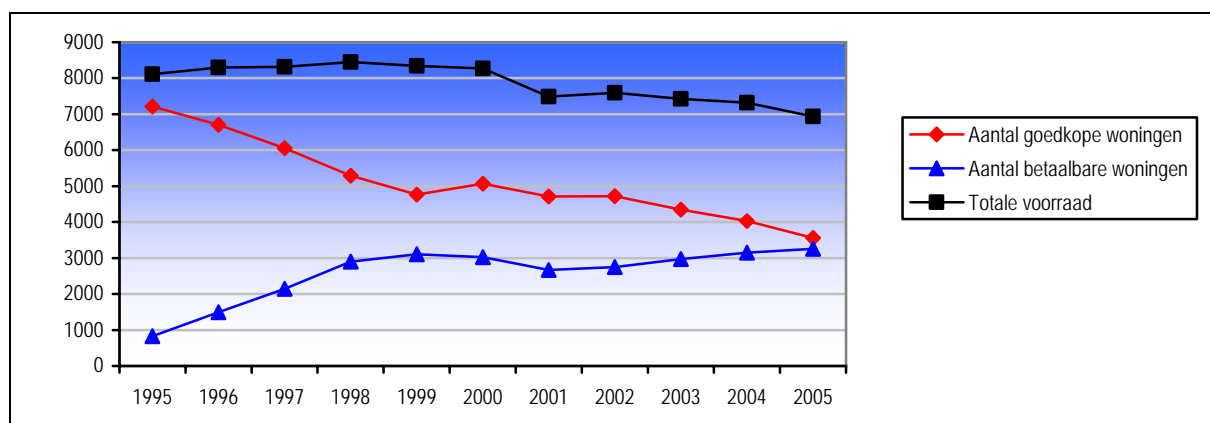
139 Notitie financiële positie woningbedrijf, maart 1994

De rekenkamer geeft de ontwikkeling van de voorraad in onderstaande tabel weer. Hierbij heeft zij de landelijk vastgestelde BBSH-definities¹⁴⁰ van goedkope en betaalbare woningen gehanteerd. Deze worden ook gebruikt door Woondrecht. In 1995 was de grens voor goedkoop *f* 600 ofwel € 272 en die voor betaalbaar *f* 810 ofwel € 368. Tien jaar later, in 2005, was de grens voor goedkoop € 326 en die voor betaalbaar € 500.

Jaar	goedkope woningen	betaalbare woningen	Totaal aantal woningen	Percentage goedkope woningen
1995	7212	830	8107	89%
1996	6705	1492	8301	81%
1997	6054	2144	8318	73%
1998	5295	2900	8451	63%
1999	4770	3107	8339	57%
2000	5072	3023	8268	61%
2001	4715	2670	7491	63%
2002	4725	2750	7592	62%
2003	4351	2968	7425	59%
2004	4031	3151	7322	55%
2005	3553	3255	6937	51%

Tabel 3: ontwikkeling percentage goedkope woningen

Door huurverhogingen is het aantal goedkope woningen gedaald en is het aantal betaalbare woningen toegenomen, zo maakt de rekenkamer op uit de jaarverslagen. In eerste instantie zou Woondrecht een huur van 67 procent van de maximaal redelijke huur vragen, zo stond in het privatiseringsplan.¹⁴¹ Uit twee interviews, met het hoofd verhuur van Woondrecht en de adviseur van de DHO is gebleken dat Woondrecht dit voornemen heeft losgelaten. De huren van Woondrecht liggen nu op 85 procent van maximaal redelijke huur. "Hierdoor is het aantal goedkope woningen gedaald en opgeschoven naar de categorie betaalbaar", aldus het hoofd verhuur van Woondrecht. In 1995 waren er 830 betaalbare woningen. In 2005 vielen 3.255 woningen in de categorie betaalbaar. Dit betekent dat in 2005 niet 65, maar slechts 51 procent van de totale woningvoorraad goedkoop is. Het tweede sociale doel is niet gerealiseerd.



Figuur 5: ontwikkeling woningvoorraad

140 Besluit Beheer Sociale Huursector

141 Privatiseringsplan juni 1994: het resultaat van het bovengeschetste huurbeleid is dat het niveau gemiddeld naar een niveau van 67 procent van de maximaal redelijke huur zal stijgen

Het aantal goedkope woningen is sinds de verzelfstandiging gehalveerd, van 7.212 in 1995 naar 3.553 in 2005. De rekenkamer wil deze ontwikkeling in perspectief plaatsen. Bijvoorbeeld door in een grafiek over dezelfde periode het aantal Dordtse woningzoekenden in de laagste inkomensklasse weer te geven. De rekenkamer heeft beleidsafdeling van de gemeente naar deze informatie gevraagd. Met verbazing moet worden vastgesteld dat deze afdeling de gevraagde informatie niet kan aanleveren. Om deze reden heeft de rekenkamer het sociaal geografisch bureau ingehuurd om dit alsnog te doen. De rapportage van het sociaal geografisch bureau treft u aan in paragraaf 5.4.

Samenvatting

De rekenkamer heeft gezocht naar een document waarin over de gerealiseerde doelen en de maatschappelijke effecten wordt verantwoord, maar niet gevonden. Zodoende heeft de rekenkamer zelf onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de verzelfstandiging en vastgesteld dat deze niet effectief is geweest. Woondrecht heeft haar sociale doel niet gehaald doordat zij haar huren moest verhogen. De solvabiliteit daalt van 12 procent in 1999 naar 5 procent in 2004.

5.4 Voldoende woningen voor de aandachtsgroep?

De beschikbaarheid van goedkope woningen dient in het perspectief geplaatst te worden van externe ontwikkelingen. De rekenkamer heeft daarom het Sociaal Geografisch Bureau gevraagd om op basis van onderzoek antwoord te geven op de vraag of er voldoende woningen voor de Dordtenaren in de laagste inkomenscategorie zijn. Daarnaast wordt er nader ingegaan op de afname van het aantal goedkope woningen.

Het is belangrijk om de belangrijkste begrippen helder te definiëren. De grenzen voor goedkope en betaalbare huurwoningen en die voor huishoudens met een laag inkomen (de aandachtsgroep van volkshuisvesting), waaronder minima, zijn in bijlage 1 te vinden. Net als in 1996 wordt in 2005 geen onderscheid gemaakt tussen lage en nog lagere inkomens (minima). Iedereen die qua inkomen nog huurtoeslag zou kunnen ontvangen rekenen we tot de aandachtsgroep. Wel onderscheiden we verderop minima om een vergelijking te maken met de goedkope huurwoningvoorraad.

Beleidsplannen

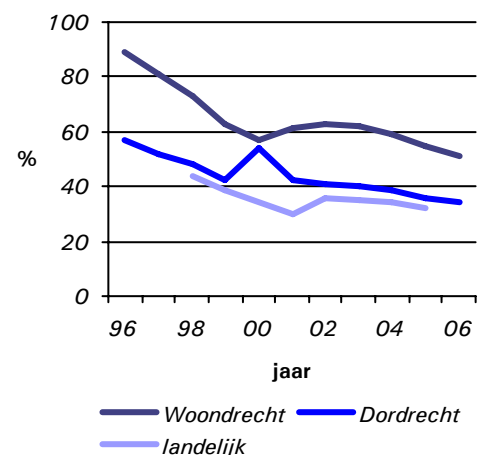
Na de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Woningbedrijf in 1995 veranderen de beleidsdoelstellingen van de gemeente en de corporaties. In een nota van 1998 staat dat uitbreiding van het aantal goedkope en betaalbare huurwoningen niet meer noodzakelijk is. Op korte termijn is de verwachte toename van het aandeel minima binnen de aandachtsgroep reden om een aanzienlijk deel van de kernvoorraad goedkoop te houden. Op lange termijn moet bezien worden in hoeverre dit nodig is. In de PALT van 1999 wordt afgesproken dat de kernvoorraad tussen 1999-2004 mag afnemen door sloop en verkoop. Ook de PALT van 2003 bevat als doel in Dordrecht een afname van de sociale huurvoorraad. De centrale doelstelling is ten eerste het tegengaan van selectieve uitstroom van hogere inkomens en instroom van lagere inkomens, ten tweede bereiken dat er voor alle bevolkingsgroepen een keuze is in welke wijk en in welk woonmilieu men wonen wil. Kwaliteitsverbetering heeft prioriteit, zeker in wijken met goedkope en relatief slechte en verouderde woningen. Hierna zullen we nagaan in hoeverre de afname van de goedkope woningen samenhangt met de beoogde kwaliteitsverbetering.

Goedkope woningen

Het aantal en aandeel goedkope huurwoningen van Woondrecht is tussen 1996 en 2006 bijna gehalveerd. Eenzelfde trend, zij het een zwakkere, was er bij de corporaties in Dordrecht en in Nederland (fig. 6).

Figuur 6: Aandeel goedkope woningen per 1-1
Woondrecht, Dordrecht en landelijk

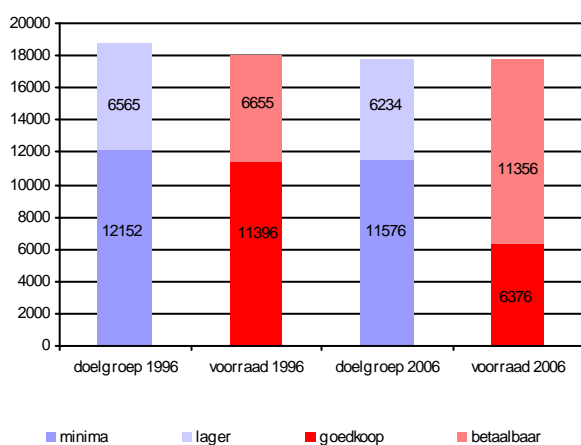
De afname van de goedkope woningvoorraad met 3487 woningen had meerdere redenen, zoals kwaliteitsverbetering (sloop en verbetering, 31%), overdracht van goedkope huurwoningen door Woondrecht aan Krispijn wonen (12%), verkoop in Maatschappelijk Gebonden Eigendom, MGE (10%), landelijk huurbeleid en huurharmonisatie (47%). Het is nu de vraag hoe de afname van de kernvoorraad zich verhoudt tot ontwikkelingen binnen de aandachtsgroep.



De aandachtsgroep

De omvang van de aandachtsgroep in Dordrecht is in aantal en aandeel afgenomen. Het aantal huishoudens is afgenomen van 18.717 in 1995 naar 17.810 in 2004 (fig. 7). Wat aandeel betreft betekent dit een daling van 38% naar 34%. Een groot deel (90%) van het corporatiebezit betreft goedkope en betaalbare huurwoningen die benut worden door de aandachtsgroep. Het totale aantal goedkope en betaalbare huurwoningen is tussen 1995 en 2004 even groot gebleven (fig. 7), waardoor we kunnen stellen dat door het kleiner worden van de aandachtsgroep de druk op goedkope en betaalbare woningen in totaal is afgenomen. We gaan er hierbij vanuit dat het deel van de huurwoningen, dat bewoond wordt door huishoudens met een hoog inkomen (de scheefheid), gelijk is gebleven.

In 1996 bleek dat 65% van de aandachtsgroep uit minima bestond. Deze verdeling passen we, wegens ontbreken van andere onderzoeksgegevens, ook toe op de aandachtsgroep in 2006. In figuur 7 is de ontwikkeling van de aandachtsgroep en de goedkope huurwoningvoorraad weergegeven.



Figuur 7: Ontwikkeling aandachtsgroep (doelgroep) en voorraad corporaties vanaf 1996 tot 2006 in Dordrecht.

Bron 1996: Goed/Wonen in Zuid-Holland Zuid, 1996.

Bron 2006: Regionaal Inkomensonderzoek, 2004 en Woonmonitor Drechtsteden

Conclusies

Het antwoord op de vraag of er genoeg huurwoningen zijn voor huishoudens in de laagste inkomenscategorie is afhankelijk van de definitie van de 'laagste inkomenscategorie'.

- Als we de laagste inkomenscategorie zien als de huishoudens die qua inkomen nog in aanmerking komen voor huurtoeslag, zijn er voldoende goedkope en betaalbare huurwoningen beschikbaar. Met huurtoeslag zijn voor deze categorie huishoudens de goedkope en betaalbare huurwoningen te betalen. De voorraad huurwoningen is genoeg in vergelijking met het aantal huishoudens dat tot de doelgroep behoort. Er is sprake van scheefheid, maar de doelgroep kan ook terecht in een goedkope of betaalbare particuliere woning.
- Kijken we alleen naar de minima, dan kunnen we vaststellen dat deze groep tussen 1996 en 2006 ongeveer gelijk is gebleven. Hoewel de totale voorraad goedkope en betaalbare huurwoningen gelijk is gebleven, heeft zich binnen deze voorraad een enorme verschuiving van goedkoop naar betaalbaar plaatsgevonden. Het gelijkblijvende aantal minima en de daling van het aantal goedkope huurwoningen zorgt voor een probleem als de huurtoeslag deze niet zou compenseren.

Andere conclusies:

Het beleid van gemeente en corporaties is sinds 1995 veranderd en er is prioriteit gegeven aan kwaliteitsverbetering (zie onder meer PALT 1999 en 2003).

De afname van de goedkope voorraad bij Woondrecht komt voort uit kwaliteitsverbetering (sloop en nieuwbouw), verkoop (in MGE), overdracht aan Krispijn Wonen en landelijk huurbeleid en huurharmonisatie.

5.5 oordelen rekenkamer

Aan de hand van normen wil de rekenkamer de probleemstelling beantwoorden. Hieronder geeft de rekenkamer een oordeel per norm. In hoofdstuk zeven verwoordt de rekenkamer de conclusies van dit onderzoek.

Strategiebepaling

De rekenkamer constateert dat het college en het gemeentelijk woningbedrijf in de aanloop tot de verzelfstandiging volgens het boekje hebben gewerkt. In opdracht van het college is een verkenning uitgevoerd (norm 1). In deze verkenning (en een latere brief) besteedt de directeur van het woningbedrijf aandacht aan het rijksbeleid. Daarmee beantwoordt hij impliciet de vraag welke taken de gemeente op afstand kan plaatsen. Een meer expliciete afweging en vastlegging geniet de voorkeur van de rekenkamer. Desondanks is deels voldaan aan norm twee.

Maart 1994 noemt de directeur, in een brief aan het college, drie motieven voor verzelfstandiging. Het gemeentelijk woonbedrijf wil bijvoorbeeld meer speelruimte voor nieuwbouwactiviteiten.

Het college heeft daarnaast twee sociale en drie financiële doelen geformuleerd. Hierbij plaatst de rekenkamer een kanttekening. De geformuleerde doelen sluiten niet aan op de motieven. Toch is, in de ogen van de rekenkamer, voldaan aan norm vier.

Onderzoek

Omdat het college geen haalbaarheidsonderzoek heeft uitgevoerd, is aan norm vijf niet voldaan.

De rekenkamer waardeert het dat het college in de verschillende nota's de mogelijke maatschappelijke effecten van de verzelfstandiging in kaart brengt. Zo onderkent het college dat de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf een afname van goedkope huurwoningen tot gevolg kan hebben. Door afspraken te maken met de sociale huursector, wil zij dit worden voorkomen.

Planvorming

Oktober 1992 richt de directeur van het gemeentelijk woningbedrijf een projectorganisatie op. Deze projectorganisatie formuleert echter geen plan van aanpak. Daarom is aan norm zeven wel en aan norm acht niet voldaan.

Informatie en communicatie en besluitvorming

Het gemeentelijk woningbedrijf heeft maart 1993 een communicatieplan opgesteld en informeert medewerkers zorgvuldig en duidelijk over de verzelfstandiging. Het woningbedrijf publiceert een nieuwsblad en de medezeggenschapscommissie organiseert bijeenkomsten voor medewerkers. Deze zelfde medezeggenschapscommissie neemt, naar eigen zeggen, actief deel aan het verzelfstandigingsproces. Met andere woorden, aan norm negen, tien en elf is voldaan.

In het raadsvoorstel van maart 1994 schrijft het college dat zij "de voorkeur [geeft] aan een stichting, waarvan de directeur het bestuur vormt en met een raad van toezicht met bevoegdheden als van een bestuur op afstand." Hiermee maakt het college een keuze voor de stichtingsvorm. Het college motiveert haar keuze, volgens de rekenkamer, echter onvoldoende. Waarom een stichting te verkiezen is boven een vereniging wordt niet duidelijk. Daarom is slechts deels voldaan aan norm 12.

Augustus 1994 besluit de gemeenteraad van Dordrecht het gemeentelijk woningbedrijf te verzelfstandigen.

Uitvoering en evaluatie

Het college onderkent voorafgaand aan de verzelfstandig dat deze tot een afname van het aantal goedkope huurwoningen zal leiden. De raad is zich hier ook van bewust en verlangt van het college dat deze rekening houdt met de belangen van huurders met een laag inkomen. Door afspraken te maken met de corporaties kan het college dit doen. Ook omdat het college een in de wet vastgelegde toezichhoudende taak heeft, is dit laatste verstandig. Desondanks, heeft de rekenkamer moeten vaststellen dat het college in 1995, 1996 en 1997 geen prestatieafspraken heeft gemaakt met Woondrecht. Daarom is niet voldaan aan norm 14.

Planning en control richtlijnen zijn weliswaar vastgelegd in de statuten van Woondrecht, maar de rekenkamer heeft vastgesteld dat ze niet zichtbaar zijn nagekomen. Daarmee is aan norm 15 deels voldaan.

Het opstellen en aan de raad aanbieden van verantwoordingsdocumenten zijn essentieel om de raad haar controlerende rol te kunnen laten vervullen. In die documenten behoort te worden gereflecteerd op de realisatie van de vooraf gestelde sociale en financiële doelen. De rekenkamer heeft ze niet aangetroffen. Aan norm 16 is niet voldaan. Er is overigens door de raad ook niet actief naar gevraagd. Omdat ook een eindverantwoording ontbreekt, is niet voldaan aan norm 17.

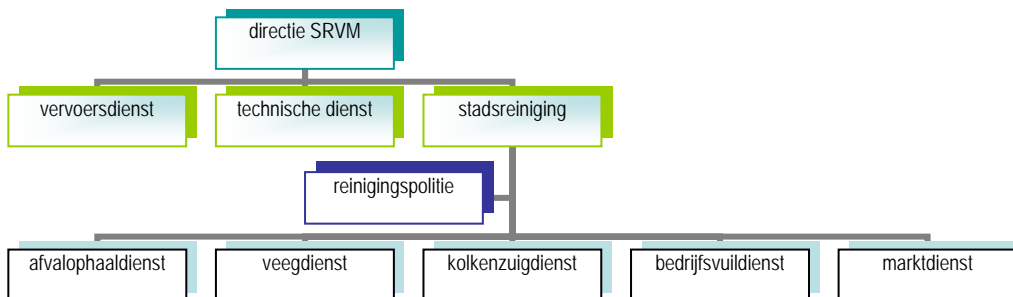
Sturing

Hoewel het college en Woondrecht na de verzelfstandiging geen prestatieafspraken hebben gemaakt, is de rekenkamer toch nagegaan hoe college toezicht heeft gehouden. Heeft het college bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal goedkope woningen bijgehouden en dit afgezet tegen de door de raad vastgestelde sociale doelen? De rekenkamer kan deze vraag alleen maar ontkennend beantwoorden. De opsteller van de gemeentelijke toezichtrapportages vertelde de rekenkamer tijdens een interview dat hij niet eens wist dat er doelen waren geformuleerd. Samengevat de rekenkamer is van oordeel dat het college geen toezicht heeft gehouden, laat staan gestuurd. Aan norm 18 is niet voldaan.

Hoofdstuk 6: Netwerk

6.1 Beschrijving

Afvalinzameling is een gemeentelijke taak. Van 1920¹⁴² tot 1995 wordt deze taak uitgevoerd door stadsreiniging. Stadsreiniging maakt deel uit van de dienst Stads- Reiniging, Vervoer en Markten. Vanaf 1996 is de gemeenschappelijke regeling Netwerk verantwoordelijk voor de afvalinzameling. Het organogram van SRVM is hieronder weergegeven.



Figuur 1: organogram overgenomen uit het jaarverslag SRVM

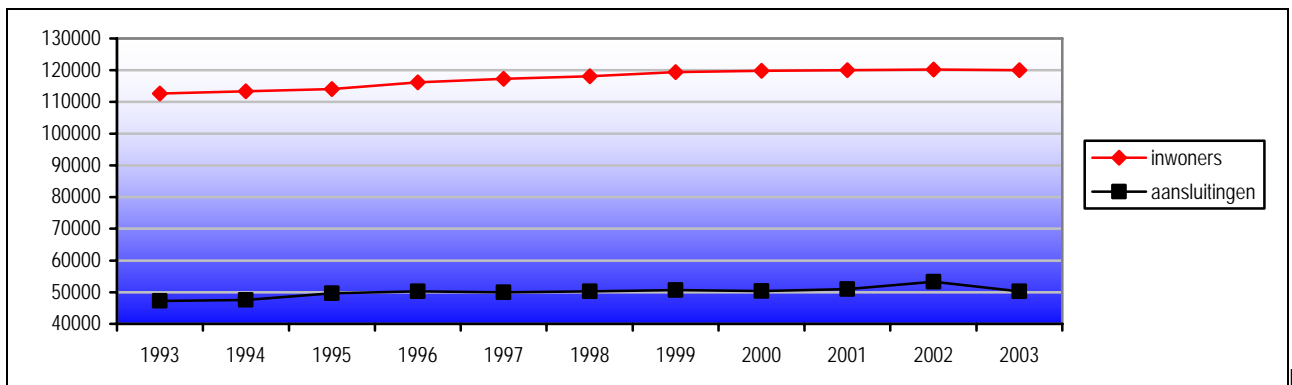
Om een beeld te krijgen van de ontwikkelingen voor de verzelfstandiging, heeft de rekenkamer de jaarplannen en jaarverslagen van stadsreiniging doorgenomen (over de periode 1990 tot 1995). Deze dienst¹⁴³ richt zich op twee markten huisvuil en bedrijfsvuil. De klanten zijn enerzijds inwoners van Dordrecht en anderzijds bedrijven. Waarbij huisvuilinzameling een overheidstaak is, maar bedrijfsvuil ook door commerciële partijen, zoals Sita¹⁴⁴ en Van Gansewinkel¹⁴⁵, mag worden ingezameld. Dit zijn daardoor concurrenten van stadsreiniging. De afvalinzameling maakt in de periode 1990-1995 een verandering door. Afval hoeft niet langer in een vuilniszak te worden aangeboden, maar kan in een container worden gedeponneerd, de zogenaamde containerisatie. Hoewel stadsreiniging een gemeentelijke dienst is, ziet zij zichzelf liever als een zelfstandig opererend bedrijf. Zo blijkt uit de jaarplannen en verslagen. Politieke invloed op de bedrijfsvoering wil zij beperken. Zo beklagt de dienst zich in haar jaarverslag 1993 over de lokale politiek. Deze heeft indringend te verstaan gegeven dat de dienst meer allochtonen moet werven.

142 Uit het jaarverslag 1990 blijkt dat stadsreiniging dat jaar 70 jaar bestaat

143 In 1990 verandert de gemeentelijke reiniging- en ontsmettingsdienst haar naam in stadsreiniging

144 Sita is in 1919 opgericht uit een samenwerking met de gemeente Parijs voor het ophalen van huisvuil. Dit gebeurde met gemotoriseerde wagens. Sita staat voor: Société Industrielle des Transports Automobiles. Sita Nederland is in juni 2001 ontstaan uit twee bedrijven: Brown Ferris Industries (wat overgenomen werd door Sita) en Watco. Brown Ferris Industries is van oorsprong een Amerikaans bedrijf dat via overnames een voet op de Nederlandse markt zette, toen de afvalmarkt geliberaliseerd werd. Activiteiten in Nederland zijn onder andere het inzamelen van huisvuil, herverwerking van papier en het verwerken van klein chemisch afval. Het bedrijf heeft circa 67 vestigingen in Nederland en telt 3.000 personeelsleden. De omzet over 2003 bedroeg €443 miljoen

145 Bij van Gansewinkel werken circa 4.000 mensen, verdeeld over 75 locaties in zeven landen. In Nederland werken 2.400 mensen, in België ongeveer 1.000 en in de overige activiteiten samen 600. De omzet is de afgelopen 10 jaar gegroeid van 160 naar €520 miljoen



Figuur 2: aantal inwoners en aansluitingen gemeente Dordrecht

Strategische verkenning

In jaarverslag 1993 staat dat in eerste instantie binnen stadsreiniging, maar daarna bedrijfsbreed “een discussie op gang [is] gekomen over mogelijke verzelfstandiging.” In een interview met de rekenkamer¹⁴⁶ wordt dit bevestigd. Stadsreiniging had behoefte aan meer zelfstandigheid en wilde groeien, aldus de voormalige directeur van de dienst Stads- Reiniging, Vervoer en Markten. Zodoende heeft organisatie adviesbureau K+V “op verzoek van het bedrijf [...] een onderzoek gedaan binnen de stadsreiniging.”

De rekenkamer heeft het advies van K+V, een strategische verkenning, doorgenomen. K+V heeft een telefonische enquête onder 25 bedrijven gehouden en een workshop georganiseerd. Tijdens deze workshop, waaraan alleen medewerkers van stadsreiniging, waaronder de voorzitter van de MZC deelnamen, zijn sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen in kaart gebracht. In haar verkenning verwoordt K+V de resultaten.

De ‘strategische verkenning’ eindigt met een advies aan de directeur SRVM. De dienst moet verzelfstandigd worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een naamloze vennootschap. De aandelen zouden in handen moeten komen van meerdere gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid. K+V noemt twee motieven voor de verzelfstandiging:

- Doordat bedrijven afval in toenemende mate gescheiden moeten inzamelen (glas, papier, textiel, wit en bruingoed) zullen de kosten stijgen. Schaalvergroting kan dit voorkomen. Uitgangspunt hierbij is “een goede dienstverlening aan de burgers van Dordrecht tegen een zo laag mogelijke prijs.”
- Verzelfstandiging vormt een uitdaging voor de medewerkers van stadsreiniging en voorkomt demotivatie.

De resultaten van deze ‘strategische verkenning’ zijn besproken met de medezeggenschapcommissie, zo maakt de rekenkamer op uit de ‘startnotitie verzelfstandiging SRVM’ van augustus 1993.

Startnotitie verzelfstandiging SRVM

Omdat stadsreiniging en de wethouder vinden dat op korte termijn een onderzoek moet worden gestart naar een mogelijke verzelfstandiging, heeft de directeur SRVM bovengenoemde startnotitie geschreven.¹⁴⁷ De directeur schrijft dat “het hergebruik van afval het noodzakelijk [maakt] afval gescheiden in te zamelen aan de bron, omdat achteraf scheiden niet efficiënt of te kostbaar is.” Kortom “deze ontwikkelingen maken dat schaalvergroting noodzakelijk wordt.”

Onderzoeksvorstel verzelfstandiging stadsreiniging

¹⁴⁶ Interview met voormalige directeur SRVM, mei 2006

¹⁴⁷ B&W besluit 26 augustus 1993

Op basis van de 'startnotitie verzelfstandiging SRVM' doet adviesbureau K+V een onderzoeksvoorstel.¹⁴⁸ Dit onderzoeksvoorstel is voorgelegd aan het college.¹⁴⁹ De rekenkamer heeft het onderzoeksvoorstel van K+V doorgenomen. Het organisatie adviesbureau zal 'ideeën' inzake de verzelfstandiging uitwerken. K+V schrijft dat "als vast agendapunt voor het overleg tussen directie en medezeggenschapscommissie inhoud en voortgang van het onderzoek [zullen] worden opgenomen. Dat houdt de MZC op de hoogte van de gang van zaken rond het onderzoek en biedt haar de mogelijkheid om desgevraagd tijdig op- en aanmerkingen te maken, vragen te stellen etc."

Het onderzoek naar de verzelfstandiging van stadsreiniging moet maart 1994 afgerond zijn. Zodat de raad nog voor de verkiezingen een principe besluit over de verzelfstandiging kan nemen.¹⁵⁰

Tussenrapportage verzelfstandiging stadsreiniging

Januari 1994 stuurt K+V een 'tussenrapportage verzelfstandiging stadsreiniging' naar de wethouder.¹⁵¹ In de tussenrapportage wordt vastgesteld dat de inzameling- en verwerkingskosten van huisafval in vier jaar zijn verdubbeld. Dit omdat stadsreiniging afvalstromen moet scheiden. "Om de kosten [...] toch op een aanvaardbaar niveau te houden is schaalvergroting noodzakelijk." Zo wordt de wethouder voorgehouden. Wanneer stadsreiniging verzelfstandigt willen Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht mogelijk deelnemen, aldus K+V.

In de tussenrapportage wordt ook een tweede motief voor verzelfstandiging genoemd. De dienst heeft de afgelopen jaren veel handelingsvrijheid van de wethouder gekregen. Het risico is aanwezig dat deze handelingsvrijheid wordt ingeperkt met het aantreden van een andere wethouder. Uiteraard zal de gemeente na de verzelfstandiging wel invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid. De wethouder zou deel kunnen uitmaken van het algemeen bestuur. Ook middels overleg of een convenant zou de gemeente invloed kunnen uitoefenen.

Adviesbureau K+V concludeert dat het "waarschijnlijk [lijkt] dat de dienst zicht op korte termijn goed zal kunnen handhaven. Op lange termijn doet zich evenwel een aantal risico's voor, dat de dienst kwetsbaar maakt."



Eindrapportage verzelfstandiging stadsreiniging

In de eindrapportage worden externe ontwikkelingen opgesomd. Organisatie adviesbureau K+V schrijft dat "door de steeds verdergaande scheiding van inzameling [...] het aantal vormen van inzameling toeneemt. Daarmee neemt ook de mate van specialisatie toe." En hierdoor staat de kostprijs sterk onder opwaartse druk. Daarnaast veranderen de regels aangaande arbeidsbelasting. Ook hierdoor zullen de bedrijfsvoeringskosten toenemen, zo blijkt uit eindrapportage. Samengevat, beide ontwikkelingen zullen tot hogere kosten voor de gemeente Dordrecht leiden. Echter, door het marktgebied te vergroten, kunnen schaalvoordelen worden behaald waardoor dit kan worden tegengegaan. Door samenwerking met Zwijndrecht zullen de inzamelingkosten van huishoudelijk afval per aansluiting in Dordrecht op korte termijn met f 2,50 tot f 5,- afnemen.

K+V wijst de lezer wel op het belang van heldere afspraken tussen gemeente en stadsreiniging. De gemeente blijft, ook na de verzelfstandiging, verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van het beleid. Stadsreiniging voert dit beleid uit. Omdat stadsreiniging afval inzamelt ten behoeve van de burgers van

¹⁴⁸ Zie onderzoeksvoorstel, 14 september 1993

¹⁴⁹ B&W besluit 16 september 1993

¹⁵⁰ B&W besluit 26 augustus 1993

¹⁵¹ Memo directeur SRVM, 13 januari 1994

Dordrecht, moet de gemeente hier invloed op kunnen uitoefenen. Dit kan bijvoorbeeld via glasheldere afspraken in een convenant. Invloed op de bedrijfsvoering echter, is ongewenst. "Tussentijdse wensen die 'eventjes' door de dienst moeten worden opgepakt of uitgevoerd", zullen achterwege moeten blijven. Als juridische vorm voor de verzelfstandigde organisatie kan gekozen worden tussen gemeenschappelijke regeling of een naamloze vennootschap.

Advies medezeggenschapscommissie

Augustus 1994 verschijnt het advies van de medezeggenschapscommissie. De medezeggenschapscommissies vraagt om duidelijkheid van de gemeente Dordrecht. Dit om onrust onder de medewerkers te voorkomen. Zelf wil de medezeggenschapscommissie nog geen oordeel geven over het voorstel. Zij wacht het ondernemingsplan af.¹⁵²

Raadsvoorstel

September 1994 vraagt het college de raad "akkoord te gaan met het treffen van voorbereidingen voor verdere verzelfstandiging van stadsreiniging in de vorm van een gemeenschappelijke regeling dan wel een NV." Zo mogelijk samen met de gemeente Zwijndrecht en andere regiogemeenten. De raad stemt hier op 27 september 1994 mee in.¹⁵³ Vervolgens wordt de projectgroep verzelfstandiging SRVM belast met het treffen van deze voorbereidingen. De vruchten van hun arbeid zijn een ondernemingsplan (september 2005) en een gemeenschappelijke regeling (oktober 2005).

Ondernemingsplan reinigingsbedrijf Netwerk

September 1995 verschijnt het 'ondernemingsplan reinigingsbedrijf Netwerk'. In het 'ondernemingsplan' staat geschreven dat "de voorgenomen verzelfstandiging en ontvlechting van de dienst SRVM in de periode van november 1994 tot en met juni 1995 nader [is] onderzocht." In het 'ondernemingsplan' verwoordt K+V de toekomstige missie van de reinigingsbedrijf. Netwerk zal voor burgers, bedrijfsleven en overheden huishoudelijk- en bedrijfsafval inzamelen, bewerken en ter verwerking aanbieden. Hierbij acht zij het noodzakelijk haar marktaandeel te vergroten om schaalvoordelen te kunnen behalen en om nieuwe initiatieven te kunnen ontwikkelen.



Met de verzelfstandiging streeft Netwerk drie strategische doelen na:

- Het reinigingsbedrijf wil haar marktaandeel vergroten door toename van het aantal aansluitingen. Het gaat hier om zowel huishoudelijke aansluitingen als bedrijfsaansluitingen. Op korte termijn (1998) is een uitbreiding van 10.000 aansluitingen, door deelname van nieuwe gemeenten, mogelijk.¹⁵⁴ Op lange termijn wil het reinigingsbedrijf het aantal aansluitingen verdubbelen van 64.500 tot 130.000.¹⁵⁵
- Netwerk wil bedrijfseconomisch verantwoord opereren. Het reinigingsbedrijf zal voortdurend inspanning leveren om tot kostenreductie en kwaliteitsverhoging te komen. De prijsstelling dient vergelijkbaar te

¹⁵² Advies gezamenlijke medezeggenschapscommissie, 19 augustus 1994

¹⁵³ Raadsvoorstel, 19 september 1994

¹⁵⁴ Het ondernemingsplan is gebaseerd op cijfers uit 1994. In 1994 had de gemeente Dordrecht 47.500 en Zwijndrecht 17.000 aansluitingen. Tezamen 64.500 aansluitingen.

¹⁵⁵ In de jaarrekening 1999 wordt gesproken over de strategisch gewenste schaalgrootte. Deze bedraagt 300.000 inwoners.

zijn met die van andere bedrijven in de sector. Netwerk wil haar diensten tegen minimale prijs leveren. Kortom, het reinigingsbedrijf streeft marktconformiteit na.

- Ten slotte wil de directie van het bedrijf een hoge mate van handelingsvrijheid behouden om haar taken conform de missie en de strategie uit te kunnen voeren.

De gemeenschappelijke regeling Netwerk

Oktober 1995 stuurt het college het 'ondernemingsplan' en een voorstel aan de raad. Het college is tot de conclusie gekomen "dat het aangaan van de gemeenschappelijke regeling de meest wenselijke vorm is om [de] taken op het gebied van de reiniging te organiseren. Deze vorm [gemeenschappelijke regeling] biedt bovendien goede mogelijkheden om in later stadium ook andere regio gemeenten te laten participeren." Kortom het college vraagt aan de raad in te stemmen met oprichting van een gemeenschappelijke regeling.

Verzelfstandigingvorm

De 'strategische verkenning' maakt duidelijk dat stadsreiniging de voorkeur had voor een verzelfstandiging in een NV-vorm. Dit wordt bevestigd door de adviseur stadsbestuur centrum.¹⁵⁶ In het voorstel van 18 oktober 1995 vraagt het college de raad echter te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling. Onduidelijkheid over reikwijdte van de EU-richtlijn 'openbare aanbesteding' speelt hierbij een belangrijke rol. Het college vreest dat de gemeente de afvalinzameling openbaar moet aanbesteden, wanneer gekozen wordt voor de NV-vorm.¹⁵⁷ Uiteraard zal de gemeenschappelijke regeling Netwerk 'strikt bedrijfsmatig' moeten opereren. Het college ziet de gemeenschappelijke regeling-vorm als een tussenfase naar de NV-vorm.¹⁵⁸

In de toelichting op de gemeenschappelijke regeling omschrijft de opsteller het doel en de taken van reinigingsbedrijf Netwerk. Dit zijn onder andere het inzamelen en bewerken van afval, het schoonhouden van openbare ruimten en het reinigen van straatkolken.¹⁵⁹ In de gemeenschappelijke regeling staat dat stadsontwikkeling en stadswerken, een bestuursovereenkomst én ieder jaar een uitvoeringsconvenant opstellen. In het uitvoeringconvenant wordt vastgelegd "wat de gemeenten precies willen", aldus de toelichting op de gemeenschappelijke regeling. In het convenant wordt vastgelegd welke werkzaamheden Netwerk dient te verrichten en welke output door de gemeente wordt verlangd. Kortweg het convenant is een overeenkomst tussen Dordrecht en Netwerk die invulling geeft aan de opdrachtgeverrol van de gemeente.

Achttien oktober 1995 stuurt het college een voorstel naar de raad. In dit voorstel beschrijft zij het verzelfstandigingsproces en geeft aan dat een eventuele verzelfstandiging tot kostenreductie zal leiden. Zwijndrecht en Dordrecht zullen in 2000 f 700.000 minder hoeven bij te dragen.¹⁶⁰ Daarnaast verwacht Netwerk een toename van het resultaat op commerciële activiteiten van 8,5 procent ten opzichte van 1996.¹⁶¹

Vierentwintig oktober 1995 besluit de gemeenteraad de dienst stadsreiniging te verzelfstandigen. Waarna op 1 januari 1996 de gemeenschappelijke regeling Netwerk wordt opgericht.¹⁶²

156 gesprek verslag met adviseur stadsbestuur centrum

157 raadvoorstel 18 oktober 1995, bijlage 1

158 bevestigd in het interview met adviseur stadsbestuur centrum

159 rioolput

160 Collegevoorstel, 18 oktober 1995

161 Zie de toelichting op de gemeenschappelijke regeling Netwerk

162 Zie de gemeenschappelijke regeling Netwerk, 24 oktober 1995

Salaris directeur

De directeur Stads- Reiniging, Vervoer en Markten (schaal 17) wordt na de oprichting van Netwerk, directeur van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast blijft hij zijn oude functie tijdelijk vervullen. Hiervoor ontvangt hij een waarnemingstoelage. Zijn salaris is op dat moment gelijk aan ambtenarenschaal 18 (structuur 2007: maximaal € 8.285, totaal per jaar circa € 108.000). Een verschil van € 746 per maand met maximum schaal 17. Daar is door de raad van commissarissen een aan de realisatie van vooraf bepaalde doelstellingen gekoppelde bonusregeling aan toegevoegd. De bonusregeling kende een voor bedrijven bescheiden omvang met een minimum¹⁶³ van 6 procent en een maximum van 12 procent van het jaarsalaris. Over het jaar 2003 is, nadat 5 van de 6 gestelde doelen werden gehaald, een bonus van 10 procent door de raad van commissarissen vastgesteld. De vastgestelde doelstellingen hadden overigens geen directe relatie met de doelen van de verzelfstandiging zoals lagere inzamelingskosten. De maximale vergoeding (structuur 2007) bedroeg derhalve circa € 121.000.

6.2 Effectiviteit

In deze paragraaf zullen de resultaten en effecten van de verzelfstandiging van stadsreiniging worden omschreven.

Doelen van de verzelfstandiging

De rekenkamer heeft een achttal documenten doorgenomen en hierin de doelen van de verzelfstandiging teruggevonden. Deze sluiten aan op de verzelfstandigingmotieven. Een deel van de doelen is niet meetbaar of tijdverbonden.

doel	activiteiten	resultaten	effecten
	behoud van handelingsvrijheid	de deelnemende gemeenten hebben bestuurlijke zeggenschap in Netwerk	gemeente Dordrecht kan invloed uitoefenen op Netwerk (sturingskracht)
financie el doel	samenwerking en ontwikkeling van nieuwe activiteiten	schaalvergroting: toename resultaat commerciële activiteiten met 8,5 procent 130.000 aansluitingen	kostenreductie leidt tot: lagere bijdrage van de gemeenten in 2000 van f 700.000,- afname inzamelingskosten huishoudelijk afval van f 2,50 tot f 5,-per aansluiting
financie el doel	marktconformiteit	bedrijfseconomisch opereren	verantwoord prijsstelling is vergelijkbaar met andere afvalinzamelingbedrijven in de sector

Tabel 1: Doelen, activiteiten, resultaten en effecten

Resultaten van de verzelfstandiging

De rekenkamer werkt met normen (zie hoofdstuk twee). Norm 17 stelt dat het college, ten behoeve van de gemeenteraad, een verantwoording moet opstellen waarin zij aangeeft in welke mate de door haar gestelde doelen zijn gerealiseerd. Een dergelijk document heeft de rekenkamer niet teruggevonden. Zij gaat er dan ook vanuit dat dit niet is opgesteld. Dit wordt bevestigd door de voormalige directeur van dienst SRVM.¹⁶⁴ De rekenkamer is vervolgens zelf nagegaan of de doelen, zoals hierboven weergegeven, zijn gerealiseerd. Hierbij

¹⁶³ Dit is een voor bedrijven gebruikelijke regeling, die ervan uitgaat dat tenminste 50% van de doelen gehaald moet worden omdat er bij herhaald onderpresteren op de doelen sprake is van disfunctioneren.

¹⁶⁴ Interview van 16 mei 2006

wilde de rekenkamer gebruik maken van de landelijke NVRD benchmark.¹⁶⁵ Met behulp van deze informatie, kan de rekenkamer de ontwikkeling van kosten en het marktaandeel inzichtelijk maken. Echter, de directeur van Netwerk heeft de NVRD verboden de gevraagde informatie beschikbaar te stellen.¹⁶⁶ Het melden van deze weigering bij de Algemene Directie van de gemeente Dordrecht heeft niet geleid tot een andere houding.

Schaalvergroting

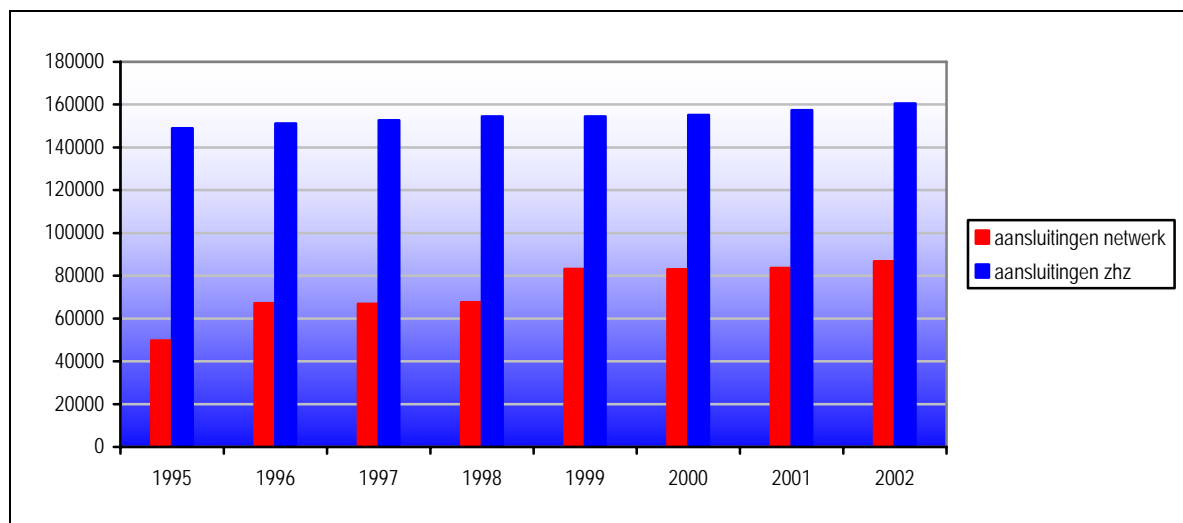
Aanname bij de verzelfstandiging was dat een groter marktaandeel zou leiden tot lagere kosten voor de gemeente Dordrecht. De rekenkamer is nagegaan hoe het marktaandeel zicht in heeft ontwikkeld. Netwerk richt zich op de regio Zuid-Holland Zuid.¹⁶⁷ Netwerk geeft in haar jaarverslagen geen kwantitatieve informatie over haar marktaandeel. Omdat Netwerk in haar jaarrekeningen ook niet aangeeft hoeveel aansluitingen zij heeft¹⁶⁸, baseert de rekenkamer zich op cijfers van het CBS.¹⁶⁹



Aantal aansluitingen en marktaandeel

Eind 1995 had de gemeente Dordrecht 49.700 aansluitingen. In 1996 richtten Dordrecht en Zwijndrecht de gemeenschappelijke regeling Netwerk op. Samen bedienen beide steden 67.100 aansluitingen. Zij hebben een marktaandeel van 44 procent in Zuid-Holland Zuid. In 1998 treedt de gemeente Alblasterdam toe en in 1999 treedt de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht toe. Hierna heeft Netwerk 83.100 aansluitingen. Dit aantal aansluitingen vertegenwoordigt een marktaandeel van 53 procent. Eind 2002 had Netwerk 86.800 aansluitingen.

In 2006 had Netwerk 87.618 aansluitingen. Omdat Netwerk vanaf 2007 ook het afval voor de gemeente Papendrecht inzamelt, is het aantal aansluitingen toegenomen tot circa 100.000. Zo laat de gemeentesecretaris weten in een ambtelijke reactie. De rekenkamer moet vaststellen dat dit getal onder de geprognosticeerde 130.000 aansluitingen ligt.



¹⁶⁵ Netwerk is lid van de Nederlandse Vereniging van Reinigingsdiensten (NVRD). Deze vereniging brengt jaarlijks een benchmark uit waarin indicatoren op het gebied van milieu, kosten en dienstverlening wordt vergeleken

¹⁶⁶ zie logboek rekenkamer Dordrecht, verzelfstandiging, vrijdag 7 juli 2006

¹⁶⁷ jaarrekening Netwerk 1996

¹⁶⁸ In de jaarrekeningen 1996 tot en met 1998 wordt het aantal huishoudelijke aansluitingen genoemd. Vanaf 1999 wordt het aantal huishoudelijke aansluitingen niet meer genoemd. De rekenkamer heeft het hoofd financiën van Netwerk gevraagd om een overzicht van het aantal aansluitingen (15 juni 2006). Hoewel dit overzicht is toegezegd, heeft de rekenkamer dit nooit ontvangen

¹⁶⁹ Het CBS houdt per gemeente het aantal huishoudens bij. De rekenkamer gaat er hierbij van uit dat alle huishoudens in de deelnemende gemeenten zijn aangesloten bij Netwerk. Het marktaandeel kan worden berekend op basis van aantal huishoudelijke aansluitingen in de regio Zuid-Holland Zuid (publicatie afval overleg orgaan (ww.aoo.nl)

Figuur 3: marktaandeel huishoudelijke aansluitingen Netwerk

Commerciële activiteiten

Netwerk richt zicht ook op bedrijven, de zogenaamde commerciële activiteiten. De rekenkamer wilde, met behulp van cijfers van Netwerk, nagaan hoe dit marktaandeel zicht heeft ontwikkeld. Echter toen de rekenkamer om deze cijfers vroeg, werd zij doorverwezen naar de bedrijfsleider veegdienst. Dit omdat deze functionaris verantwoordelijk is voor het schoonhouden van het gebied rondom de markt.¹⁷⁰

In de toelichting op de gemeenschappelijke regeling Netwerk die in de gemeenteraad is behandeld, staat dat Netwerk in 2000 in vergelijking met 1996 op commerciële activiteiten een resultaatstoename van 8,5 procent wil realiseren. In 1996 bedraagt het resultaat op commerciële activiteiten f 341.500. Uit de jaarrekening blijkt dat het resultaat in 2000 f 715.307 is. Een toename van 109 procent. De rekenkamer stelt vast dat Netwerk dit doel heeft bereikt.

Het is waarschijnlijk dat in dit resultaat de opbrengst is verwerkt van de overeenkomst tussen Netwerk en SVD die ten tijde van de ontvlechting tot stand is gekomen. In twee onderhandelingsronden is de opbrengst daarvan met circa f 264.000 verminderd.¹⁷¹

Kostenreductie

Door schaalvergroting heeft Netwerk lagere inzamelingkosten, zo is de raad voorgehouden. Hierdoor kan een lager tarief aan de burgers worden doorberekend. De rekenkamer heeft de inzamelingkosten van Netwerk vanaf 2001 tot en met 2005 in de onderstaande tabel weergegeven. Deze cijfers zijn gebaseerd op de managementrapportages die stadswerken van Netwerk heeft ontvangen. Rapportages over 1995-2000 zijn niet beschikbaar.

	2001	2002	2003	2004	2005
Inzameling	5.078.307	5.288.130	5.664.759	6.416.913	6.639.557
Overige	1.519.381	1.434.991	1.366.279	825.052	1.086.652
Verwerking	5.120.627	5.156.835	4.802.940	5.019.540	5.201.736
Totaal	11.718.315	11.879.956	11.833.978	12.261.505	12.927.945
Netwerk ¹⁷²	43%	45%	48%	52%	51%
Gevudo ¹⁷³	44%	43%	41%	41%	40%

Tabel 2: Inzamelingkosten Netwerk (€)

Uit de managementrapportages 2001-2005 blijkt dat de inzamelingskosten afgezet tegen de totale kosten zijn toegenomen. Daar staat tegenover dat de verwerkingkosten van Gevudo afgezet tegen de totale kosten zijn afgenomen. Op basis van deze cijfers stelt de rekenkamer dat de beloofde lagere inzamelingkosten niet zijn gerealiseerd. Dit heeft de rekenkamer voorgelegd aan de controller van Netwerk en gevraagd of deze zou

¹⁷⁰ Omdat Netwerk geen cijfers kon aanleveren, kan de rekenkamer geen oordeel uitspreken. Wel geeft de controller aan dat het marktaandeel van stadsreiniging voor de verzelfstandiging relatief klein was. Hij spreekt over een paar kleine bedrijven binnen de gemeente Dordrecht. Dit marktaandeel is na de verzelfstandiging laag gebleven.

¹⁷¹ interview voormalig directeur Netwerk 10-8-2007

¹⁷² percentage kosten van Netwerk (inzamelingkost / totaal kost)

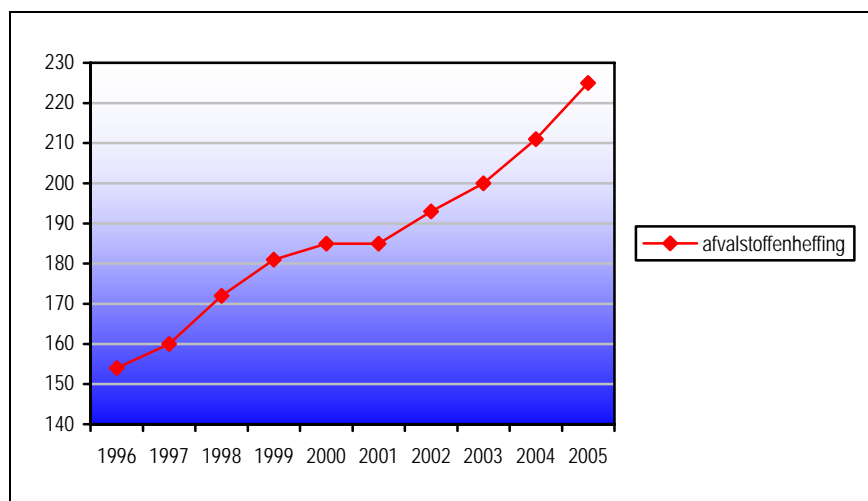
¹⁷³ percentage kosten van Gevudo (verwerkingkost / totaal kost)

kunnen aangeven wat de inzamelingkosten per aansluiting zijn.¹⁷⁴ Omdat Netwerk deze vraag niet heeft beantwoord, heeft de rekenkamer zelf de inzamelingkosten per huishouden uitgerekend.

	2001	2002	2003	2004	2005
Inzamelingkosten	5.078.307	5.288.130	5.664.759	6.416.913	6.639.557
Aantal huishoudens	50.374	50.392	50.454	50.442	50.395
Kosten per huishouden	101	105	112	127	132

Tabel 3: Inzamelingkosten per huishouden (€)

Hoewel college en raad er vanuit gingen dat de verzelfstandiging en schaalvergroting zouden leiden tot een kostenreductie, moet de rekenkamer vaststellen dat dit niet het geval is. Sterker nog, sinds de verzelfstandiging van stadsreiniging zijn de inzamelingskosten jaarlijks gemiddeld met € 7,- toegenomen.¹⁷⁵ Als gevolg daarvan is ook de afvalstoffenheffing fors toegenomen. Kortom, de beoogde kostenreductie is, volgens de rekenkamer, niet gerealiseerd.



Figuur 4: afvalstoffenheffing voor burgers van de gemeente Dordrecht (€)

Overigens stelt het SBC¹⁷⁶ dat op basis van resultaten uit het verleden het tarief beduidend lager zou kunnen worden vastgesteld. "Reserves werden kritiekloos verder gevoed, terwijl bij de gemeenten geen inzicht bestond in de noodzaak daarvan". Omdat de omvang van reserves of de hoogte van tarieven geen onderwerp is van dit onderzoek heeft de rekenkamer dit (nog) niet verder uitgezocht.

De rekenkamer is aan de hand van de jaarrekeningen nagegaan of de verzelfstandiging heeft geleid tot een lagere gemeentelijke bijdrage. In 1996 waren de bijdragen van Dordrecht en Zwijndrecht respectievelijk f 23.677.000 en f 6.660.000.¹⁷⁷ In het jaar 2000 is de bijdrage van de gemeente Dordrecht gestegen tot f 26.251.000. De bijdrage van de gemeente Zwijndrecht is f 8.317.000.¹⁷⁸ Kortom, in het jaar 2000 zijn de

¹⁷⁴ mail van 6-7-2006 aan de controller van Netwerk

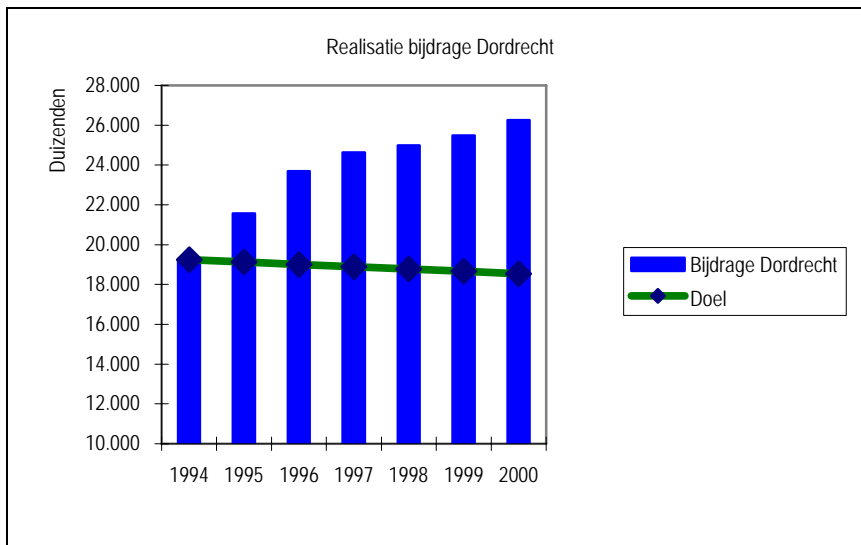
¹⁷⁵ woonbelastingverordeningen

¹⁷⁶ gespreksverslag 2-06-06, commentaar geïnterviewde

¹⁷⁷ jaarrekening 1996

¹⁷⁸ jaarrekening de GR Netwerk 2000

bijdragen van Dordrecht en Zwijndrecht samen met f 4.231.000 (14%) toegenomen. De rekenkamer stelt vast dat Netwerk haar doel tot verlaging van de gemeentelijke bijdragen met f 700.000,- niet heeft bereikt.



Figuur 5: bijdrage gemeente Dordrecht aan Netwerk (in duizenden gulden)

Ondanks het feit dat de inzamelingskosten van huishoudelijk afval, de afvalstoffenheffing en de gemeentelijke bijdrage aan Netwerk is toegenomen, plaatst de gemeentesecretaris in -een ambtelijke reactie- een kanttekening bij de vaststelling dat de beoogde kostenreductie niet is gerealiseerd. Hij stelt dat de rekenmethode die de rekenkamer hanteert niet correct is, "waardoor een onjuist beeld van de werkelijkheid wordt opgeroepen." De rekenkamer heeft vervolgens naar de 'juiste' berekeningen gevraagd. Onder andere omdat nog overeenstemming moest worden bereikt over een rekenmethode, kon de gemeentesecretaris de gevraagde informatie niet voor de publicatiedatum van dit rapport aanleveren.

6.3 Verzelfstandigingsproces

Haalbaarheidsonderzoek

Voorafgaand aan een verzelfstandiging zal altijd een haalbaarheidsonderzoek moeten worden uitgevoerd. In een dergelijk onderzoek moet onder meer aandacht worden besteed aan politiek-bestuurlijk draagvlak en de financiële haalbaarheid van de verzelfstandiging en de doelen daarvan. Op basis van een haalbaarheidsonderzoek kan de raad beoordelen of verzelfstandiging mogelijk en effectief is.

De rekenkamer heeft de volgende documenten aangetroffen:

- strategische verkenning (april, 1993, door bureau K+V)
- startnotitie verzelfstandiging SRVM (augustus 1993, door de directeur SRVM)
- onderzoeksvorstel (september 1993, bureau K+V)
- tussenrapportage verzelfstandiging stadsreiniging (december 1993, door bureau K+V)
- eindrapportage verzelfstandiging stadsreiniging (juni 1994, door bureau K+V)
- ondernemingsplan reinigingsbedrijf Netwerk (september 1995, door bureau K+V)

De 'strategische verkenning' is geen haalbaarheidsonderzoek omdat er geen aandacht wordt besteed aan de levensvatbaarheid van de verzelfstandigde organisatie. Ook wordt er geen aandacht besteed aan de financiële haalbaarheid van de verzelfstandiging. De 'startnotitie verzelfstandiging SRVM' is ook geen

haalbaarheidsonderzoek. Uitgangspunt van deze notitie is dat verzelfstandiging moet plaatsvinden. September 1993 schrijft bureau K+V een 'onderzoeksvoorstel verzelfstandiging stadsreiniging'. In haar onderzoek zal K+V aangeven hoe de verzelfstandiging kan plaatsvinden, de vraag of de dienst stadsreiniging überhaupt moet verzelfstandigen, beantwoordt zij niet. De rekenkamer heeft de 'tussenrapportage verzelfstandiging stadsreiniging' doorgenomen. In deze tussenrapportage passeren twee scenario's de revue. Enerzijds stadsreiniging als tak van dienst (K+V spreekt over de nul-optie) en anderzijds stadsreiniging als verzelfstandigd bedrijf. Bij het eerste scenario benoemt K+V diverse nadelen. Bij het tweede scenario doet zij dit niet. Kortom, ook de 'tussenrapportage verzelfstandiging stadsreiniging' is geen haalbaarheidsonderzoek. Evenals in de tussenrapportage noemt organisatie adviesbureau K+V in haar eindrapportage vooral de voordelen van verzelfstandiging. De vraag hoeveel politiek draagvlak er binnen de gemeente Dordrecht is voor een verzelfstandiging, wordt niet beantwoord. K+V heeft ten slotte in september 1995 een 'ondernemingsplan' voor de verzelfstandigde organisatie geschreven. Hoewel K+V aangeeft dat zij de haalbaarheid van de verzelfstandiging heeft onderzocht, merkt de rekenkamer dit rapport niet aan als een haalbaarheidsonderzoek. Ten eerste omdat mogelijke nadelen van de verzelfstandiging niet worden benoemd. Maar ook omdat dit rapport ruim een jaar nadat de raad heeft besloten om verder te gaan met het verzelfstandigingsproces is gepubliceerd. Dit houdt in dat de raad niet kon beschikken over de resultaten van het haalbaarheidsonderzoek op het moment dat zij een besluit moest nemen (september 1994).

Plan van aanpak

27 september 1994 geeft de raad opdracht om een plan van aanpak op te stellen. De rekenkamer heeft het 'plan van aanpak verzelfstandiging dienst SRVM' van oktober 1994 doorgenomen.¹⁷⁹ In dit plan van aanpak wordt aandacht besteed aan:

- uitgangspunten;
- ontwikkelingstrajecten;
- planning én
- projectorganisatie.

de rekenkamer is nagegaan of de doelen van de verzelfstandiging terugkomen in dit plan. Dit is niet het geval. Schaalvergroting en kostenreductie worden niet genoemd in het plan van aanpak.

Projectorganisatie

In het plan van aanpak¹⁸⁰ wordt de projectorganisatie beschreven. De projectorganisatie bestaat uit vijf werkgroepen. Te weten:

- de stuurgroep, deze geeft leiding aan het verzelfstandigingsproces. Voorzitter is de wethouder. Daarnaast zit de wethouder van de gemeente Zwijndrecht in deze stuurgroep.
- de werkgroep stadsreiniging/stadsvervoer, deze werkgroep heeft de dagelijkse leiding en coördineert de verzelfstandiging. Voorzitter is de wethouder.
- de werkgroep ontvlechting. In deze werkgroep hebben het hoofd P&O en de controller van Netwerk zitting.
- de werkgroep ondernemingsplan stadsreiniging, de taak van deze werkgroep is het opstellen van de ondernemingsplan voor het nieuwe bedrijf. Directeur van de dienst SRVM is de voorzitter van deze werkgroep.

179 Plan van aanpak verzelfstandiging dienst SRVM opgesteld door K+V, 28 november 1994

180 Plan van aanpak verzelfstandiging dienst SRVM opgesteld door K+V, 28 november 1994

- de werkgroep concern, deze werkgroep moet uitwerken hoe de bestuursdienst in de toekomst invloed kan uitoefenen op het verzelfstandigde bedrijf. Zo wordt de opdrachtgeverrol van de gemeente uitgewerkt. In deze werkgroep zit de directeur stadsontwikkeling en de directeur stadswerken.

Samenvattend, de wethouder van de gemeente Dordrecht en directeur SRVM maken deel uit van de projectorganisatie. De rekenkamer stelt zodoende vast dat zowel de belangen van de gemeente, als de belangen van de te verzelfstandigen organisatie voldoende zijn bewaakt.

Communicatie

De rekenkamer heeft een communicatieplan, geschreven door afdeling communicatie van de gemeente, teruggevonden.¹⁸¹ Netwerk gebruikt verschillende middelen om haar boodschap aan haar doelgroepen over te brengen. Ook worden in het communicatieplan activiteiten en middelen aan doelen gekoppeld. Wel moet de rekenkamer, tot haar spijt, vaststellen dat het plan niet aangeeft wanneer activiteiten moeten worden uitgevoerd en wie hiervoor verantwoordelijk is.

doelgroep	activiteiten/ middelen	resultaten	effecten
medewerkers	werkoverleg personeelsbijeenkomsten bulletin training/cursus informele contacten/bijeenkomsten	medewerkers weten wat Netwerk wil bereiken	medewerkers staan positief tegenover de verzelfstandiging en willen bijdragen aan het succes van het bedrijf
bedrijven	het bieden van een totaalpakket op het gebied van afvaladvisering, -inzameling en -bewerking	bedrijven weten welke diensten en producten Netwerk kan bieden	vergroot naamsbekendheid nieuwe bedrijf gewenst imago
gemeenten	biedt faciliteiten op gebied van afvalscheiding	gemeenten weten welke diensten en producten Netwerk hen kan bieden Gemeenten kunnen invloed uitoefenen op de koers en producten van Netwerk	Netwerk kan gemeenten een lage prijs bieden
burgers	nieuwjaarskaart afvalkalender huis-aan-huis folders (afvalbrengstation, grofvuil) klanten-/klachtenkaart stadskrant persberichten lokale/regionale media advertenties (met wervende en/of zakelijke boodschap) open dagen/bedrijfsbezoeken reclame op bussen stadsvervoer/reinigingswagen	burgers weten dat Netwerk voor hen klaar staat als het gaat om het ophalen van huisvuil, grofvuil, bouw- en sloopafval en plaagdierbestrijding	burgers zien Netwerk als een klantvriendelijk, servicegericht en efficiënt bedrijf

Tabel 4: communicatieplan Netwerk

Informereren betrokkenen

In het sociaal jaarverslag 1993/jaarplan 1994 wordt voor de eerste keer over mogelijke verzelfstandiging gesproken. Vanaf april 1993 (strategische verkenning) tot oktober 1995 (het definitieve raadsbesluit) zijn de

¹⁸¹ Promotieplan Netwerk, niet gedateerd

verzelfstandigingplannen langzamerhand verder uitgewerkt. Hierover moeten medewerkers, burgers en partner worden geïnformeerd.

Medewerkers

Met behulp van een intern bulletin en dienstmededeling zijn de medewerkers geïnformeerd over:

- de stand van zaken strategische verkenning stadsreiniging (dienstmededeling 1438, 10 maart 1993);
- de strategische verkenning stadsreiniging (MT/MK Bulletin, 6 april 1993);
- het collegebesluit om verder te gaan met het onderzoek verzelfstandiging SRVM (dienst mededeling 1472, 5 oktober 1993);
- de voortgang onderzoek verzelfstandiging (SRVM Actueel, 27 juni 1994) én
- het ondernemingsplan (SRVM actueel, 21 februari 1995).

Uit het sociaaljaarverslag 1994 blijkt dat het werkoverleg wordt gebruikt om de medewerkers te informeren over het verzelfstandigingsproces. In 1994 heeft stadsreiniging hier zelfs een intern onderzoek naar gedaan. De meeste medewerkers (90 procent) weten dat stadsreiniging wil verzelfstandigen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat velen een tekort aan informatie ervaren.¹⁸² Ook zijn er personeelsbijeenkomsten over de verzelfstandiging georganiseerd.¹⁸³

Burgers en bedrijven

Omdat persberichten en advertenties over het verzelfstandigingsproces gericht op burgers en bedrijven zijn vernietigd, baseert de rekenkamer zich hier op een interview met de directiesecretaresse.¹⁸⁴

Vlak voor en na de verzelfstandiging zijn de externe communicatieactiviteiten van Netwerk vooral gericht op de burgers van Dordrecht en Zwijndrecht. De doelstelling van de externe communicatie van Netwerk was het vergroten van de naamsbekendheid van de nieuwe organisatie. De nieuwe naam werd gecommuniceerd door gebruik te maken van verschillende communicatiemiddelen. Zo zijn er advertenties geplaatst in de Dordtenaar. Daarnaast heeft Netwerk een paar keer persberichten naar de lokale krant gestuurd.

Bedrijven zijn benaderd met een directe mailing. Verder heeft Netwerk een bedrijfsfolder gemaakt over haar producten. Deze folder is verstuurd naar de potentiële klanten (bedrijven in regio Dordrecht en Zwijndrecht). Specifiek voor bedrijven heeft Netwerk relatiegeschenken gemaakt. Bijvoorbeeld een leren schrijfmap. Daarnaast organiseert Netwerk elk jaar een open dag. Deze open dag is gericht op burgers als bedrijven. Netwerk demonstreert nieuwe ontwikkeling in afvalverzameling en verwerking.

Werkgelegenheid

Ten tijde van de verzelfstandiging van stadsreiniging is een plaatsingscommissie gevormd, waarin leden van de vakorganisatie zitting hebben. "De activiteiten van de plaatsingscommissie richten zich in principe op de betrokken organisatie onderdelen, de daarin voorkomende functies en vacatures en de daarin werkzame medewerkers. De mate waarin er voor medewerkers veranderingen in functies optreden, wordt bepaald door

182 sociaaljaarverslag 1994

183 interview van 21 juni 2006

184 interview van 21 juni 2006

plaatsingscommissie. De activiteiten van de plaatsingscommissie zijn toegesneden op de ingrijpendheid van de functieverandering." Zo staat in het raadsbesluit van oktober 1995.¹⁸⁵

Bij de vorming van de GR zijn de arbeidsvoorwaarden voor de medewerkers gelijk gebleven met als toevoeging dat er een winstdelingssysteem is ingevoerd, zo heeft de rekenkamer begrepen uit een interview met de toenmalige directeur.¹⁸⁶ Netwerk heeft een winstdelingssysteem geïntroduceerd waarin een percentage van de jaarwinst terug gaat als bonus naar de medewerkers. Vanaf het begin van de verzelfstandiging heeft de directeur van de dienst SRVM de keuze gemaakt dat alle medewerkers van stadsreiniging overgingen naar het nieuwe bedrijf. Dit betekent dat er geen gedwongen ontslagen hebben plaatsgevonden in de verzelfstandiging van de dienst stadsreiniging.¹⁸⁷ Naast de indiensttreding van 21 medewerkers vanuit Zwijndrecht, werd een vijftal medewerkers elders in de gemeentelijke organisatie geplaatst.¹⁸⁸

Samenwerkingsovereenkomst

Eén januari 1996 is de gemeenschappelijke regeling Netwerk opgericht. Op diezelfde datum is dienst stadsreiniging opgeheven. Het college heeft hier op 18 oktober 1995 toestemming voor gevraagd en de raad heeft op 24 oktober 1995 ingestemd met het college voorstel. In haar voorstel schrijft het college dat de samenwerking tussen Netwerk en de gemeente (stadswerken en stadsontwikkeling) wordt vastgelegd in een bestuurovereenkomst en uitvoeringsconvenant.

In het convenant moet worden vastgelegd welke werkzaamheden in het betreffende jaar door Netwerk zullen worden verricht en welke resultaten worden verlangd. Indien dat noodzakelijk is, kan de gemeente besluiten tot tussentijdse aanpassing of uitbreiding van het convenant, in overleg met Netwerk. Dit convenant geeft Netwerk enerzijds de zekerheid dat zij inkomsten heeft en stelt de gemeente anderzijds in staat om invloed uit te oefenen.

De rekenkamer heeft ook een bestuurovereenkomst tussen de burgemeester en de voorzitter van het dagelijkse bestuur van de gemeenschappelijke regeling netwerk aangetroffen. In deze bestuurovereenkomst wordt het belang van een uitvoeringsconvenant benadrukt. Afspraken bijvoorbeeld over de uit te voeren werkzaamheden en de rapportages hierover, zullen worden vastgelegd in dergelijk convenant.¹⁸⁹

Uitvoeringconvenant

In 1996 en 1997 zijn er geen uitvoeringsconvenanten opgesteld¹⁹⁰, zo heeft de rekenkamer begrepen uit een interview. Zij heeft in de dossiers ook geen uitvoeringsconvenant 1996 of 1997 teruggevonden. Wel heeft de rekenkamer een brief aangetroffen van het sectorhoofd civiele werken aan de directeur Netwerk, waarin het sectorhoofd vaststelt dat onderlinge gesprekken om tot een uitvoeringsconvenant te komen "niet tot enig zichtbaar resultaat [hebben] geleid." Een tweede brief van het sectorhoofd civiele werken aan de stadscontroller bevestigt dit. In deze brief staat ondermeer dat convenanten de mogelijkheden bieden de begroting te toetsen, maar dat een dergelijk convenant niet is opgesteld.

185 Sociaal statuut, bijlage 4 bij gemeenschappelijke regeling Netwerk

186 interview van 16 mei 2006

187 interview van 16 mei 2006

188 Sociaal jaarverslag 1995/jaarplan 1996

189 zie artikel 2, rapportage en toezicht, en artikel 7, uitvoeringconvenant en vergoedingen

190 interview 07 juni 2006

In 1998 is voor de eerste keer een uitvoeringconvenant opgesteld. De rekenkamer heeft dit convenant doorgenomen. In het uitvoeringconvenant 1998 worden kwantiteit (producten), kwaliteit, looptijd en kosten benoemd. In het convenant worden doelen en verwachtingen van het college echter niet geëxpliciteerd, aldus de rekenkamer.¹⁹¹ Verder stelt het convenant dat Netwerk, middels financiële rapportages (2 maal per jaar) en voortgangsrapportages (4 maal per jaar), verantwoording zal afleggen. Iedere maand vindt overleg plaats tussen Netwerk en stadswerken. Eens per kwartaal vindt overleg plaats tussen Netwerk, stadswerken en stadsontwikkeling.

De relatie tussen het college en de portefeuillehouder milieu annex db-lid wordt gekenmerkt ¹⁹² door non-interventiegedrag. "Het belang van Netwerk leek vrijwel voortdurend te prevaleren boven het financiële belang van de gemeente en haar inwoners." Een expliciete melding daarvan aan wethouder Van Heijningen had geen resultaat.

De rekenkamer stelt vast dat er de eerste 2 jaar na de verzelfstandiging geen uitvoeringsconvenant is opgesteld. De wijze waarop Netwerk verantwoording aflegt en met welke frequentie is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, de bestuursovereenkomst, maar ook het uitvoeringsconvenant. Omdat er in 1996 geen uitvoeringsconvenant is opgesteld kon de rekenkamer niet nagaan of Netwerk in overeenstemming met de planning & control richtlijnen verantwoording heeft afgelegd.

6.4 Oordelen rekenkamer

In de voorgaande paragrafen wordt de verzelfstandiging van stadsreiniging beschreven. In deze paragraaf spreekt de rekenkamer haar oordeel uit.

Strategiebepaling

Op initiatief van de directeur SRVM is een verkenning naar een mogelijke verzelfstandiging uitgevoerd. Hiermee is voldaan aan norm 1. In de eindrapportage van K+V wordt conform norm 2 nadrukkelijk aandacht besteed aan de taken die de gemeente heeft. De gemeente blijft, ook na de verzelfstandiging, verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van het beleid. Ook de motieven worden conform norm 3 in een nota door het college benoemd. Onder andere opwaartse druk op de kostprijs en de noodzaak tot schaalvergroting en marktverbreding. Hoewel er een aantal doelen van de verzelfstandiging worden geformuleerd zijn deze niet allemaal meetbaar en tijdgebonden. Daarmee is deels voldaan aan norm 4.

Onderzoek

Hoewel er een opvallend groot aantal onderzoeken wordt uitgevoerd ter onderbouwing van het verzelfstandigingvoorstel heeft de rekenkamer geen haalbaarheidsonderzoek dat die naam verdient gevonden. Er is niet voldaan aan norm 5 waardoor de raad geen inzicht had in het realiteitsgehalte van de voorspelde financiële en maatschappelijke resultaten. Een door het college opgesteld en aan de raad aangeboden overzicht met vermoedelijke financiële en maatschappelijke effecten voor burgers heeft de rekenkamer niet tussen de documenten aangetroffen. Aan norm 6 is zodoende niet voldaan.

¹⁹¹ zie artikel 14 en 15 van de uitvoeringsconvenant 1998

¹⁹² reactie ambtelijke organisatie op verslag van 2-6-2006

Planvorming

Er was sprake van een grondige en goed bemande projectorganisatie met heldere taken en rollen. Daarmee is aan norm 7 voldaan. Een plan van aanpak waarin de gestelde doelen terugkomen, heeft de rekenkamer niet aangetroffen.

Informatie en communicatie

De rekenkamer heeft een communicatieplan teruggevonden. Omdat het plan niet aangeeft wanneer activiteiten moeten worden uitgevoerd en wie hier verantwoordelijk voor is, is slechts deels voldaan aan norm 9. Zowel medewerkers, partners als burgers dienen volgens norm 10 goed geïnformeerd te worden door de projectorganisatie. Burgers zijn slechts mondjesmaat (en vooral gericht op de nieuwe naam) geïnformeerd. Medewerkers en partners zijn goed geïnformeerd over de verzelfstandiging. Daarom is deels voldaan aan de norm.

Besluitvorming

Conform norm 11 is de ondernemingsraad goed bij de besluitvorming betrokken. Het college heeft de raad goed betrokken bij de besluitvorming voorafgaand aan de verzelfstandiging en in overeenstemming met norm 13 toestemming gevraagd. Een heldere afweging van de vraag welke vorm het beste past gegeven de sturingsfilosofie van het college heeft de rekenkamer niet aangetroffen. De aan de raad aangeboden stukken zijn eenzijdig en vermelden vooral de voordelen van de gemaakte keus. Serieuze alternatieven worden de raad niet voorgelegd. Daarmee is niet aan norm 12 voldaan.

Uitvoering en evaluatie

Een samenwerkingsconvenant of planning en control richtlijnen zijn niet opgesteld. Aan norm 14 en 15 is niet voldaan. Verantwoordingsdocumenten, waarin wordt gereflecteerd op de realisatie van de vooraf gestelde doelen, zijn niet beschikbaar. Ook een eindverantwoording is niet opgesteld. Er is overigens door de raad ook niet actief naar gevraagd. Aan norm 16 en 17 is niet voldaan.

Sturing

Uitvoeringsconvenanten ontbreken, rapportages worden niet opgesteld. Wel is er vanaf 1998 veel overleg en worden kwartaalrapportages ingediend, maar of dat tot bijsturing leidt is onduidelijk. Middelen om bij te sturen (zoals de bonusregeling) zijn aanwezig, maar worden niet benut. Verantwoording aan de raad over de resultaten en een analyse van de afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke doelen ontbreekt. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat het college toezicht houdt -laat staan stuurt- op de door de raad vastgestelde doelen. Aan norm 18 is niet voldaan.

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

Loslaten maar niet laten vallen

Wat is de effectiviteit van de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel geweest en op welke wijze is de verzelfstandiging verlopen, luidt de hoofdvraag van dit onderzoek.

Deze hoofdvraag kan opgesplitst worden in drie deelvragen. Ten eerste, welke doelen hebben de raad en het college gesteld bij de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel? Ten tweede, wat zijn de resultaten en (neven) effecten van de verzelfstandiging? En tenslotte, hoe zijn de verzelfstandigingen verlopen?

Doelen

Aan de hand van 3 verzelfstandigingen, wil de rekenkamer bovengenoemde hoofdvraag en deelvragen beantwoorden. In hoofdstuk 4 wordt de vervreemding van stadsvervoer Dordrecht besproken, in hoofdstuk 5 de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf én in hoofdstuk 6 de verzelfstandiging van stadsreiniging. Bij ieder van deze verzelfstandigingen zijn doelen gesteld. Financiële doelen en een of meerdere maatschappelijke doelen. In de onderstaande tabel zijn deze doelen overgenomen.

	Doel	Resultaten	Effecten
SVD	maatschappelijk doel	behoud van goede openbaar vervoervoorziening. 40 procent toename aantal reizigers	terugdringen autogebruik. In 2010 moet 9 procent van alle verplaatsingen met het openbaar vervoer worden gemaakt
	financieel doel	kostendekkingsgraad van minimaal 40 procent	bekostigd uit reizigersinkomsten en rijksbijdrage.
Woondrecht	maatschappelijk doel	12.500 goedkope woningen	Voldoende woningen voor huisvesting
	financiële doelen	65% goedkope voorraad Woondrecht 1995: algemene bedrijfsreserve f 6 miljoen 2003: algemene bedrijfsreserve f 24 miljoen 2004: solvabiliteit 10%	laagste inkomensgroepen garantie continuïteit
Netwerk	financieel doel	schaalvergroting: toename resultaat commerciële activiteiten met 8,5 procent 130.000 aansluitingen	lagere gemeentelijke bijdrage in 2000 van f 700.000,- afname inzamelingskosten huishoudelijk afval van f 2,50 tot f 5,-per aansluiting
	financieel doel	bedrijfseconomisch verantwoord opereren de deelnemende gemeenten hebben bestuurlijke zeggenschap in Netwerk	prijstelling is vergelijkbaar met andere afvalinzamelingbedrijven in de sector gemeente Dordrecht kan invloed uitoefenen op Netwerk (sturingskracht)

Tabel 1: beoogde resultaten en effecten

De gestelde maatschappelijke doelen lijken in tegenspraak met de financiële doelen. Het woningbedrijf bijvoorbeeld, wil na de verzelfstandiging haar verouderde bezit opknappen en nieuwe projecten ontwikkelen. Hiervoor zal zij haar huren moeten verhogen. Echter, dit laatste leidt tot een afname van de voorraad goedkope woningen.

Ook bij de verkoop van het stadsvervoer Dordrecht kan gesproken worden over tegengestelde doelen. Zo moet de koper van stadsvervoer onrendabele lijnen exploiteren, maar de gemeente is niet bereid om aanvullende middelen beschikbaar te stellen. Een halve eeuw eerder, in 1927, stelde de leden van

raadscommissie zich op een soortgelijk standpunt. Zij vonden dat de eigenaren van particuliere busmaatschappijen hun lijnen moesten verlengen, maar wilden geen subsidie verstrekken.

Aan het stellen van tegengestelde of 'ambitieuze' doelen, kleeft een risico. Namelijk dat de verzelfstandigde organisatie zelf gaat bepalen wat belangrijk is. Soms wordt de raad voorafgaand aan de verzelfstandiging gewaarschuwd. Bijvoorbeeld door de ondernemingsraad van stadsvervoer Dordrecht. Die noemt de gestelde doelen onrealistisch. Echter, de rekenkamer maakt de raad geen verwijt. Omdat het college geen haalbaarheidsonderzoeken heeft laten uitvoeren, had de raad namelijk ook geen inzicht in het realiteitsgehalte van voorspelde resultaten en effecten.

De gemeentesecretaris plaatst hierbij een kanttekening. Het realiseren van maatschappelijke doelen op een gezonde financiële basis is dé opdracht van een door de overheid gestuurde organisatie. Dit is juist de kern van maatschappelijk ondernemen, zo stelt hij in een ambtelijke reactie.

Resultaten en effecten

Omdat college en verzelfstandigde organisatie geen eindverantwoording hebben opgesteld, heeft de rekenkamer dit zelf gedaan. De door de raad beoogde resultaten en effecten zijn niet gerealiseerd. Niet alleen is het aantal reizigers, na de verkoop van stadsvervoer Dordrecht, gedaald, ook het relatieve belang van de bus is afgenomen (de modal split). Daarnaast heeft de gemeente, die zelf geen aanvullende middelen ter beschikking wilde stellen aan het busbedrijf, in de 6 jaar na de verkoop nog € 930.000 aan de exploitatie bijgedragen. De voorraad goedkope woningen is na de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf snel geslonken. Van 94 procent voor de verzelfstandiging tot 51 procent in 2005. In een ambtelijke reactie wijst de gemeentesecretaris de rekenkamer op het feit dat de 'maatschappelijke context' waarin de verzelfstandiging plaatsvond, turbulent was en nadien ook is gebeven. Zo worden volkshuisvestelijke doelstellingen niet meer lokaal vastgesteld. Ook de voormalig directeur van Woondrecht (de verzelfstandigde organisatie) refereert in een ambtelijke reactie aan deze prestatieafspraken lange termijn. De rekenkamer wijst er voor de volledigheid op dat deze afspraken pas november 1999 zijn gemaakt, vijf jaar na de verzelfstandiging. Op dat moment lag het percentage goedkope woningen al onder het gestelde doel. De turbulente ontwikkelingen, onder andere in de wet- en regelgeving, in de omgeving van de overheidsgebonden organisaties waren mede de aanleiding voor de verzelfstandiging. Het is opmerkelijk wanneer diezelfde turbulentie vervolgens de reden blijkt te zijn dat de beoogde resultaten en effecten niet worden gerealiseerd.

Schaalvergroting is een van de motieven voor de verzelfstandiging van stadsreiniging. Door een gemeenschappelijke regeling op te richten, kunnen andere gemeenten toetreden. Echter ondanks de recente toetreding van Papendrecht (circa 12.500 aansluitingen), bedient Netwerk 12 jaar na de verzelfstandiging, nog steeds niet de door haar gewenste 130.000 aansluitingen. De beloofde kostenreductie is nooit gerealiseerd.

Verzelfstandigingsproces

De rekenkamer heeft commissie- en raadsverslagen, introducties, jaarboeken, ondernemingsplannen, tweede kamerstukken, voortgangsrapportages, projectvoorstellen, offertes, stuurgroepnotities, faxen, beleidsvoorstellen, scripties, brieven, jaarplannen, krantenartikelen, adviezen, presentaties, beleidsvisies, informatie memoranda, jaarverslagen, nota's, management rapportages, onderzoeken, mailverkeer, websites, kronieken, vergadersverslagen, notities, woningmarktonderzoeken, sociale statuten, prestatieafspraken, aanbiedingsbrieven, besluiten, privatiseringsplannen, monitoren, onderzoeksvoorstellen, B&W besluiten, memo's, collegevoorstellen, toelichtingen, verordeningen, plannen van aanpak,

promotieplannen, sociale jaarverslagen, sociale statuten én convenanten doorgenomen. Daarnaast heeft de rekenkamer interviews gehouden. Evenals de Volkskrant (zie 4.3 “mislukt” constateert de rekenkamer dat in Dordrecht een vloedgolf van rapporten wordt gepubliceerd. Ook aan externe adviezen is geen gebrek. De verzelfstandiging wordt op papier grondig voorbereid.

De feiten die bij het doornemen van deze documenten en de interviews naar voren kwamen, gebruikt de rekenkamer als onderbouwing voor haar bevindingen. Aan de hand van onderstaande normen spreekt de rekenkamer, ten slotte, een oordeel uit. De lezer wordt voor een oordeel op alle normen verwezen naar hoofdstuk 4, 5 en 6.

norm	SVD	Woondrecht	Netwerk
7 vooraf moet een projectorganisatie worden gevormd	voldaan	voldaan	voldaan
8 de projectorganisatie formuleert een plan van aanpak	voldaan	niet voldaan	niet voldaan
9 vooraf moet een communicatieplan worden opgesteld	niet voldaan	voldaan	deels
10 partijen worden zorgvuldig en duidelijk geïnformeerd	voldaan	voldaan	deels
11 de ondernemingsraad wordt bij de besluitvorming betrokken	voldaan	voldaan	voldaan
12 keuze voor verzelfstandigingvorm en gevolgen voor sturingsrelatie	niet voldaan	deels	niet voldaan
13 college vraagt toestemming aan de raad	voldaan	voldaan	voldaan
14 er wordt een samenwerkingsovereenkomst opgesteld	voldaan	niet voldaan	niet voldaan
15 in overeenstemming met de P&C-richtlijnen wordt verantwoording afgelegd	deels	deels	niet voldaan
16 college legt verantwoording af over inhoud en uitvoering van beleid	niet voldaan	niet voldaan	niet voldaan
18 het college stuurt en houdt toezicht.	niet voldaan	niet voldaan	niet voldaan

Tabel 2: oordeel over het verzelfstandigingsproces

De eerste paar stappen in het verzelfstandigingsproces, worden in Dordrecht goed uitgevoerd. Tabel 2 illustreert dit. Ondanks het feit dat de doorgenomen communicatieplannen niet altijd voldeden aan de normen van de rekenkamer, zijn medewerkers en andere betrokkenen zorgvuldig en duidelijk geïnformeerd. Ook de ondernemingsraad is bij alle drie de verzelfstandigingen betrokken en de raad is altijd om toestemming gevraagd.

Toch zijn de beoogde doelen van de verzelfstandiging niet gerealiseerd. De oorzaak is eenduidig Het college, maar ook de raad, houden geen toezicht. Voorafgaand aan de verzelfstandiging van Woondrecht bijvoorbeeld is afgesproken dat prestatieafspraken zullen worden gemaakt. In een voorstel belooft het college dit aan de raad. Ook de wetgever verlangt dit van de gemeente. Desondanks heeft de rekenkamer moeten vaststellen dat pas vier jaar na de verzelfstandiging voor de eerste maal prestatieafspraken zijn gemaakt.

Adviesbureau K+V heeft de verzelfstandiging van stadsreiniging begeleid. In een vroeg stadium al (1994) wijst zij op het belang van heldere afspraken tussen gemeente en het afvalinzamelingbedrijf. Deze afspraken moeten worden vastgelegd in een convenant opdat de gemeente invloed kan uitoefenen op de verzelfstandigde organisatie. Dit advies wordt overgenomen. In de toelichting op de gemeenschappelijke regeling (1995) staat stadsontwikkeling en stadswerken ieder jaar een uitvoeringsconvenant moeten opstellen. Een dergelijk convenant geeft invulling aan de opdrachtgeverrol van de gemeente. Januari 1996 wordt de gemeenschappelijke regeling Netwerk opgericht. Toch is dat jaar geen uitvoeringsconvenant opgesteld. Een ambtenaar trekt aan de bel en stuurt een brief naar de stadscontroller en de directeur Netwerk. Hierna heeft het nog een jaar geduurd (1998) voordat een uitvoeringsconvenant is opgesteld. Een convenant waarin de doelen van de verzelfstandiging niet worden geëxpliciteerd. Ook blijkt het van belang te zijn om de belangen van deelnemers aan het verzelfstandigingsproces goed in kaart te brengen. Dat geldt bij

alle verzelfstandigingen, het geldt nog sterker wanneer er ontvlecht moet worden zoals bij de SRVM. Deelnemers mogen niet in een positie worden gebracht waarin hun adviezen en besluiten mede bepalend zijn voor de eigen situatie na de verzelfstandiging. Ook wanneer, zoals in de onderzochte gevallen, de betrokkenen integer handelen, kan de schijn van beïnvloeding ontstaan.

Voorafgaand aan de verkoop van stadsvervoer Dordrecht heeft het college een 'programma van eisen concessie openbaar vervoer' opgesteld. In dit programma van eisen staat dat het aantal reizigers voor 2010 met 40 procent moet toenemen. Kortom het college verwoordt in het programma van eisen een door de raad vastgesteld doel. Dit is op zich te waarderen. Het college komt echter haar eigen verplichtingen, zoals verwoordt in dit programma van eisen, niet na. Zo informeert zij de vervoerder gedurende de concessieperiode niet over de gerealiseerde effecten én bepaalt zij niet hoeveel reizigers stadsvervoer in het basisjaar vervoert.

Lewy stelt in zijn boek management control regained dat niet sturen leidt tot abdicatie. Of in simpel Nederlands, vervreemding. College (en raad) tonen geen belangstelling meer voor de verzelfstandigde organisatie of de gerealiseerde resultaten. Volgens de rekenkamer is dit ook de reden waarom de drie onderzochte verzelfstandigingen niet effectief zijn geweest. De aanbevelingen gaan dan ook over het onderwerp sturen.

Aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende zeven aanbevelingen.

1. Neem in de richtlijnen op dat direct nadat de motieven en doelen van een voorgenomen verzelfstandiging vast staan, het college onderzoek laat uitvoeren naar de haalbaarheid hiervan en brengt dit ter kennis van de raad.
2. Voordat de raad adviseert over een nieuwe verzelfstandiging laat zij een onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar het realiteitsgehalte van de geformuleerde doelen en de randvoorwaarden die daarvoor moeten worden ingevuld.
3. Een samenwerkingsovereenkomst tussen college en de verzelfstandigde organisatie, moet ruim voor de verzelfstandiging worden opgesteld. In deze samenwerkingsovereenkomst (ook wel prestatieafspraken of covenant) worden niet alleen de planning en control richtlijnen vastgelegd, maar ook financiële en maatschappelijke doelen. Het betalen van overeengekomen vergoedingen dienen in de overeenkomst te worden verbonden met het tijdig leveren van afgesproken metingen en verantwoordingen.
4. De raad ziet erop toe dat in de overeenkomsten met verzelfstandigde organisaties financiële prestatie afspraken worden gemaakt die de belangen van gemeente en organisatie parallel laat lopen. De raad ziet er tevens op toe dat deze afspraken worden nageleefd.
5. De verzelfstandigde organisatie legt jaarlijks in overeenstemming met deze richtlijnen verantwoording af. De toezichthoudende afdelingen zien hier op toe. Dit impliceert dat de ambtenaren van deze afdelingen bekend zijn met de bij de verzelfstandiging vastgestelde doelen. Het college stuurt op deze doelen.
6. Het college legt jaarlijks verantwoording af aan de raad. Zij besteedt in haar verantwoording expliciet aandacht aan de realisatie van de financiële en maatschappelijke doelen.
7. De raad geeft opdracht voor een onafhankelijk onderzoek naar het realisme van de ten doel gestelde prestaties en effecten van recent verzelfstandigde organisaties.

8. Bestuurlijk commentaar

8.1 Bestuurlijk commentaar College B&W Dordrecht

Gemeentebestuur

Postbus 3300 AA Dordrecht
8

Aan

de directeur van de Rekenkamer Dordrecht
de heer D.V. Hindriks

Bezoekadres

Spuiboulevard 300
3311 GR Dordrecht

Telefoon (078)6398256
Fax (078)6398080 E-mail
vv.dorigo@dordrecht.nl
Website www.dordrecht.nl

Behandeld door V.V. Dorigo Datum 6 november 2007 Onderwerp bestuurlijke reactie op onderzoek
Verzelfstandigingen Ons kenmerk SBC/2007/622 Bijlage(n) 1

Geachte heer Hindriks,

Uw rapport "Onderzoek Verzelfstandiging Organisatieonderdelen" wordt gepubliceerd op een moment dat er belangrijke ontwikkelingen gaande zijn in het functioneren en de inrichting van de ambtelijke organisatie van de gemeente Dordrecht.

De afgelopen jaren heeft de bestuurlijke regionale samenwerking een grote impuls gekregen. De intensivering van de bestuurlijke samenwerking in de regio is ons antwoord op het feit dat veel belangrijke inhoudelijke doelen alleen op regionaal niveau bereikt kunnen worden. Regionale samenwerking vraagt om een grote bestuurskracht. Bestuurskracht stelt eisen aan de bestuurlijke organisatie maar stelt ook hoge eisen aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Dordrecht, de partnergemeenten en de regionale organisaties. De ontwikkeling van een regionale netwerkorganisatie heeft dus grote effecten voor deze ambtelijke organisaties. Ook op ambtelijk niveau moet er immers intensief worden samengewerkt.

De vorming van deze "regionale netwerkorganisatie" leidt tot belangrijke wijzigingen in de structuur van onze ambtelijke organisatie. De structuur van de ambtelijke organisatie van de gemeente Dordrecht is ingericht op basis van de volgende uitgangspunten:

De bestuurlijke prioriteiten met een hoge mate van complexiteit wordt uitgevoerd in programma's. Stabiele publieke taken worden uitgevoerd in sectoren. Publieke taken met een meer bedrijfsmatig karakter worden uitgevoerd door interne bedrijven.

Daarnaast zijn of worden onderdelen van de ambtelijke organisatie verzelfstandigd.

In uw rapport noemt u de recente voorbeelden daarvan zoals de oprichting van de Regionale Sociale Dienst, het Ingenieursbureau Drechtsteden, Regionaal Bureau Leerplicht. Op korte termijn zal ook het Service Centrum Drechtsteden gevormd worden. Deze organisatieonderdelen zijn of worden onderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden.

Andere organisatieonderdelen, zoals de Brandweer, de Veiligheidsregio en Bouw en Woningtoezicht zijn onderdeel geworden van de Gemeenschappelijke Regeling Zuid-Holland-Zuid.

Private exploitatie is aan de orde bij het bedrijfsrestaurant, de Sportboulevard, en mogelijk bij de kunsttuin.

Daarnaast heeft de gemeente Dordrecht relaties met een groot aantal andere, publieke en private partijen. Ook met deze organisaties wordt de samenwerking steeds intensiever, waarbij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het te bereiken van de beoogde resultaten steeds vaker wordt vormgegeven door het inrichten van ketensturing.

Kort om, het college heeft voldoende reden om te investeren in de relatie met verzelfstandigde organisatieonderdelen, maar ook met andere partijen waarmee de gemeente Dordrecht een intensieve relatie heeft. Verderop in deze reactie zullen wij beschrijven op welke wijze het college hiermee bezig is.

Vanuit de hierboven geschetste actuele situatie reageren wij op uw rapport. Daarbij zullen we enerzijds aanhaken bij de conclusies en aanbevelingen die u in uw rapport doet, anderzijds zullen wij aangeven op welke wijze wij op dit moment omgaan met verzelfstandigingen en de relatie en de sturing op gelieerde partijen. Vooraf wijzen wij op de grote variëteit in de aard van de gelieerde partijen en de daarbij behorende variëteit in de aard van de relatie. Publieke samenwerking in het kader van de Wgr, zoals Drechtsteden en Zuid-Holland-Zuid, kent een andere wijze van sturing dan private (non-profit)organisaties waarin de gemeente al dan niet deelneemt.

Achtereenvolgens zullen wij ingaan op:

- 1 de wijze waarop het college nu en in de toekomst omgaat met initiatieven tot het verzelfstandigen van onderdelen van de ambtelijke organisatie;
- 2 de wijze waarop het college nieuwe sturingsrelaties vormgeeft en welke acties worden ondernomen om, waar nodig, de relatie met gelieerde partijen te wijzigen.

Vervolgens zullen wij ingaan op het oordeel van de rekenkamer over de verzelfstandigingen van het Woningbedrijf, Netwerk en het Vervoerbedrijf. Op een aantal aspecten hebben wij een andere opvatting over het succes van deze verzelfstandigingen.

Tot slot zullen wij reageren op de aanbevelingen in uw rapport.

Ad 1 de wijze waarop het college nu en in de toekomst omgaat met initiatieven tot het verzelfstandigen van onderdelen van de ambtelijke organisatie

Van het door u gehanteerde normenkader hebben wij met waardering kennis kunnen nemen in uw startnotitie voor dit onderzoek (mei 2006). Veel van de normen hebben betrekking op het proces van de verzelfstandiging. Wij onderschrijven uw normenkader en de Directieraad heeft inmiddels een „ protocol organisatieontwikkeling vastgesteld waarin de door u gehanteerde normen in de vorm van processtappen en kwaliteitseisen zijn verwerkt. Dit protocol wordt gehanteerd bij alle organisatiewijzigingen die worden voorbereid en besteedt dus ook expliciet aandacht aan de verzelfstandigingen.

Bij de toepassing van het normenkader willen wij de kanttekening maken dat de keuze voor een bepaalde rechtsvorm niet altijd een vrije keuze is. Rijksbeleid en wetgeving en Europese regelgeving hebben hierop een grote invloed, zowel op het moment dat een keuze moet worden gemaakt, als nadat een organisatieonderdeel is verzelfstandigd. In uw rapport geeft u dit ook aan, bijvoorbeeld in het kader van de verzelfstandiging van het woningbedrijf.

De door u onderzochte cases illustreren dit op treffende wijze. De verzelfstandiging van het Woningbedrijf, waar gekozen werd voor de vorming van een stichting (en toegelaten instelling), sloot aan op landelijke ontwikkelingen. Veel gemeentelijke woningbedrijven werden in die tijd verzelfstandigd. Veel belangrijker is echter dat de positie van woningbouwcorporaties én de positie van het gemeentebestuur (mede als gevolg van de bruteringsoperatie en het Besluit Beheer Sociale Huursector) nadien ingrijpend zijn gewijzigd. Het voormalig gemeentelijke woningbedrijf werd gelijkwaardig aan de overige corporaties binnen de gemeente. De relatie tussen de gemeente en Woondrecht werd genormaliseerd en was niet anders dan de relatie tussen de gemeente en de overige corporaties.

De vorming van de Stichting Woondrecht leidde er toe dat de Gemeente Dordrecht géén bijzondere bestuurlijke verantwoordelijkheid meer droeg voor het functioneren van deze organisatie. Het BBSH leidde er toe dat het toezicht op woningbouwcorporaties uitgevoerd wordt door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (financieel toezicht) en door het ministerie van VROM (maatschappelijk toezicht) en dus niet meer door de gemeenten.

Bij het maken van keuzes voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging moet rekening gehouden worden met deze toekomstige ontwikkelingen. Uit uw rapport blijkt dat dit ook in redelijke mate is gebeurd, maar uw rapport maakt ook duidelijk dat de werkelijkheid zich niet voor 100% laat voorspellen.

Een dergelijke dynamiek doet zich ook voor met betrekking tot inhoudelijke doelstellingen. De inhoudelijke doelstellingen worden primair bepaald door politiek / bestuurlijke antwoorden op maatschappelijke problemen. Het volkshuisvestingsbeleid, maar ook in het beleid ten aanzien van het openbaar vervoer, is na de verzelfstandigingen gewijzigd. Deze constatering is voor ons ook aanleiding om te stellen dat uw conclusie dat inhoudelijke doelstellingen niet zijn gehaald, onvoldoende rekening houdt met verschuivingen en veranderingen in de inhoudelijke doelstellingen. Per casus zullen wij hier later nader op ingaan.

Ad 2 de wijze waarop het college nieuwe sturingsrelaties vormgeeft en welke acties worden ondernomen om, waar nodig, de relatie met gelieerde partijen te wijzigen

In uw rapport beschrijft u de diverse vormen van verzelfstandiging. U noemt de interne verzelfstandiging, externe verzelfstandigingen in de vorm van onderbrenging in een gemeenschappelijke regeling (GR) of in een private rechtsvorm (stichtingen, verenigingen, bedrijven). Binnen deze private rechtsvorm kan de gemeente er voor kiezen om deel te nemen (bijvoorbeeld door aandelen aan te houden) of om dat niet te doen.

Bij het vormgeven van de relaties tussen de gemeente en gelieerde organisaties is het goed onderscheiden van deze vormen van essentieel belang. De rechtsvorm van de gelieerde organisatie is immers in hoge mate bepalend voor de mate waarin de gemeente sturing kan hebben op die organisatie én daarvan afgeleid de mate waarin het college verantwoording moet afleggen over die organisatie. Aan de hand van de twee "extremen" valt dit goed te illustreren: bij interne verzelfstandiging blijft het verzelfstandigde organisatieonderdeel deel van de ambtelijke organisatie. Het college behoudt dan de volledige sturing en verantwoordelijkheid voor deze organisatie. Bij een privatisering waarbij de gemeente Dordrecht géén aandeel of bestuurspositie inneemt vervalt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de (verzelfstandigde) organisatie. Als er een relatie met een dergelijke organisatie blijft bestaan, is die relatie alleen gericht op het verkrijgen van een product of prestatie. Deze relatie kan dan (bijvoorbeeld) de vorm krijgen van een zakelijke opdracht of een subsidierelatie.

Zoals aangegeven is het vormgeven van de relatie tussen de gemeente en gelieerde organisaties een actueel thema. De activiteiten die het college in dit kader onderneemt zullen wij hieronder beschrijven, het is van belang de te onderscheiden rechtsvormen daarbij scherp in ogenschouw te nemen.

Publieke Regionale organisaties

In de aanhef van deze brief zijn wij ingegaan op de belangrijke ontwikkelingen die gaande zijn in de regionale samenwerking. Bestuurlijke samenwerking gaat samen met ambtelijke samenwerking en uitvoeringsorganisaties worden geregionaliseerd. Vanuit het perspectief van de gemeente betekent regionalisering feitelijk het verzelfstandigen van organisatieonderdelen, de verantwoordelijkheid voor het functioneren van deze (nieuwe) organisaties ligt immers primair bij de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden of de Gemeenschappelijke Regeling Zuid-Holland-Zuid. Samenwerking in de regio, in het kader van de Wgr impliceert dat de gemeente Dordrecht een belangrijke verantwoordelijkheid behoudt binnen deze gemeenschappelijke regelingen en voor de daarbij behorende organisaties.

De bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid vanuit de Gemeente Dordrecht bij deze organisaties is en blijft groot. In de notitie "Regionale taakuitvoering: de gemeentelijke contramal" (2006) (zie bijlage) hebben wij vastgesteld op welke wijze wij de inrichting en sturing van deze organisaties benaderen, rekening houdend met de aard van de taak die zij uitvoeren.

De belangrijkste activiteiten die wij ondernemen of hebben ondernomen, gericht op het inrichten en uitvoeren van de sturingsrelatie met de regionale organisaties, sommen wij hieronder op. Wij beperken ons hier tot een opsomming. De ontwikkelingen zijn immers recent en de gemeenteraad is en wordt door ons uitvoerig geïnformeerd.

1. Vorming van de gemeenschappelijke regelingen:
 - a. actieve deelname in de bestuurlijke organen van de gemeenschappelijke regelingen;
 - b. actieve deelname in de relevante ambtelijke organen, met name de Netwerkdirectie Drechtsteden (NDD), van de gemeenschappelijke regelingen.

2. Sturing op de uitvoeringsorganisaties van de GR Drechtsteden en de GR Zuid-Holland-Zuid:
 - a. heldere formuleringen van de relaties en verdeling van verantwoordelijkheden bij de oprichting van deze uitvoeringsorganisaties;
 - b. heldere afspraken over de verantwoording over de uitvoering van opgedragen taken en de het financiële beleid (via gemeenschappelijke regelingen);
 - c. intensieve ambtelijke samenwerking tussen regionale uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke beleidssectoren, vastgelegd in " contramal notities per sector" ;
 - d. in het geval van het SCD: formulering van een productencatalogus, vastlegging van afspraken in documenten (zie nota " van Convenant tot Contract"), vastlegging van de overlegstructuur tussen het SCD en het collectief van opdrachtgevers en de afzonderlijke gemeenten en regionale organisaties, het inrichten van de gemeentelijke organisatie op het onderhouden van de relatie.

Private partijen

Naast de bovengenoemde publieke verbonden partijen kent de gemeente een groot aantal private verbonden partijen. Verbonden partijen zijn private of publieke organisaties waarmee de gemeente een directe relatie heeft als opdrachtgever en opdrachtnemer én waar de gemeente deelnemer in is. Hierbij kan de gemeente bestuurlijke posities in de verbonden partij innemen. Over deze partijen (zowel publieke als private partijen) wordt de gemeenteraad geïnformeerd via het hoofdstuk "verbonden partijen" in de begroting en het jaarverslag.

Met de gemeenteraad is over de private verbonden partijen enige malen gesproken, zowel in zijn algemeenheid als met betrekking tot specifieke organisaties. Er is een beleidsvoorstel in voorbereiding over de wijze waarop het college in de toekomst wil omgaan met deze private partijen en hoe het college, zo nodig, de relatie met deze organisaties wil herzien. Verder is met de raad afgesproken dat er een inventarisatie gemaakt wordt van alle verbonden partijen en dat getoetst wordt of en in welke mate het bestuurlijk relevant is dat de gemeente Dordrecht in deze partijen blijft deelnemen. Met verbonden partijen heeft de gemeente eveneens een (zeer uiteenlopende) sturingsrelatie. Deze relaties zullen in het genoemde beleidsvoorstel aan de orde komen.

Gesubsidieerde organisaties

De door de gemeente gesubsidieerde instellingen mogen in dit verband niet onvermeld blijven. Ook deze instellingen voeren immers taken uit in opdracht van de gemeente. Het is de gemeenteraad bekend dat het college veel aandacht besteedt aan toepassing en uitvoering van het subsidieinstrument en de ontwikkeling hiervan.

Afsluitend merken wij op dat wij onderkennen dat de sturing op verzelfstandigde organisaties onze nadrukkelijke aandacht behoeft. Uw rapport onderstreept dat deze aandacht nodig is, aan de hand van een aantal cases uit het verleden. Wij menen dat wij daartoe recent belangrijke stappen hebben gezet respectievelijk belangrijke stappen in voorbereiding te hebben genomen. Met de bovenstaande informatie geven wij ook aan dat het vraagstuk van de sturing op gelieerde organisaties zich niet beperkt tot verzelfstandigde organisatieonderdelen, maar dat dit een breed en belangrijk vraagstuk betreft in het functioneren van de gemeentelijke overheid.

De drie onderzochte cases

Uiteraard willen wij reageren op uw beschrijvingen en conclusies met betrekking tot het Woningbedrijf, Netwerk en het Vervoerbedrijf.

Het college constateert dat er in uw rapport veel gedetailleerde en aan personen gerelateerde informatie wordt gegeven en gaat er vanuit dat ook andere dan gemeentelijke partners ambtelijke en bestuurlijk de gelegenheid hebben gekregen om op uw rapport te reageren.

Woningbedrijf

In uw rapport wordt geconcludeerd dat niet is gestuurd op de overeengekomen volkshuisvestingsdoelstellingen, zoals geformuleerd bij besluitvorming over de verzelfstandiging van het Woningbedrijf. In het raadsbesluit over de privatisering (22 augustus 1994) wordt aangegeven dat Woondrecht een zelfstandige stichting en toegelaten instelling wordt. In het Raadsbesluit wordt er tevens verwezen naar een notitie waarin wordt ingegaan op de "prestatieafspraken met de sociale huursector", het gaat hier dus om de toepassing van volkshuisvestingsinstrumenten. Direct na de verzelfstandiging is fors ingezet om tot dergelijke prestatieafspraken te komen. Dit heeft vervolgens, om allerlei redenen nog wel enig jaren geduurd, maar in 1998 werden voor het eerst prestatieafspraken voor de lange termijn gemaakt, met alle corporaties en met richtinggevende uitspraken per wijk over woningvoorraad en sociale maatregelen. In 2001 is gestart met de

voorbereiding van regionale afspraken, die er ook op gericht waren het verschil tussen sociale voorraad in de stad Dordrecht en de Regio Drechtsteden tot redelijke proporties terug te brengen. Met name de regionale afspraken hebben de Drechtsteden een ambitie waargemaakt die voor veel andere regio's een voorbeeld is geworden. De PALT-afspraken zijn telkens nadrukkelijk onderdeel geweest van de bestuurlijke besluitvorming en de afspraken zijn ook afgestemd op de steeds veranderende omstandigheden. Deze gezamenlijke ambitieuze en meer omvattende prestatieafspraken tussen de (regio)gemeente(n) en de corporaties zijn in de plaats gekomen van bilaterale overeenkomsten met corporaties.

De nieuwe PALT-afspraken sloten overigens veel beter aan bij de steeds veranderende omstandigheden en politiek wensen. Zo is in de PALT-afspraken geanticipeerd op de leegstand die rond 2000 optrad in de sociale woningvoorraad. Hierdoor is meer ingezet op kwaliteitsverbetering (Dordt-West) en heeft het laag houden van de huren minder prioriteit gekregen. Kortom, er werd in overleg wel degelijk over de opgaven van de volkshuisvesting gesproken, gestuurd en gewerkt, maar in bredere (en meer ambitieuze en adequate) samenhang en in samenspraak met alle Drechtsteden en Corporaties. In dat (PALT)overleg speelde een eenduidige afspraak van een aantal jaren geleden over één onderdeel met één partij geen rol meer.

Verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering en begroting

Eerder hebben wij aangegeven dat de gemeente als gevolg van het BBSH geen toezichthoudende rol meer had voor het functioneren van deze organisatie. Het college kan dan ook niet worden aangesproken op de omvang van reserves etc..

In het rapport van de rekenkamer wordt overigens ook gesteld dat de gemeente nooit een sanctieverzoek gedaan bij de minister. Dit is correct. Daarvoor was ook gelet op het vorenstaande geen enkele reden. Voor een dergelijk sanctieverzoek zou er ook sprake moeten zijn dat een corporatie in ernstige mate en langdurig niet aan zijn volkshuisvestelijke verplichtingen zou voldoen. Daar was en is geen sprake van.

Vervoerbedrijf

In uw rapport wordt geconcludeerd dat de doelstelling van 15% reizigersgroei niet wordt gehaald. Tevens wordt aangegeven dat er sprake is van een "onverklaarbaar" verschil tussen SVD en HTMcijfers. Beide zaken hebben echter een stevige samenhang, daarom eerst het "onverklaarbare" verschil.

De SVD tellingen zijn gebaseerd op chauffeurstellingen: doorsnedentellingen die door de chauffeurs schattenderwijs worden ingevuld. De HTM-tellingen zijn gebaseerd op de inzet van zogeheten telbussen: bussen met infrarood telapparatuur waarmee instappers worden geteld. Deze bussen worden volgens een telprogramma ingezet. Er is dus sprake van een wezenlijk andere telmethode. De SVD-tellingen en de HTM-tellingen kunnen dus niet met elkaar vergeleken worden.

Volgens de rekenkamer is de 15% groei in reizigers door de HTM niet bereikt. Indien echter gekeken wordt naar de groei tussen 2001 en 2006 (waarmee de SVD-getallen uit 2000 buiten beschouwing worden gelaten), dan is het volgende beeld te schetsen:

jaar	realisatie	index
2000	19.700	
2001	17.143	100
2002	18.300	106,7
2003	18.275	106,6
2004	18.711	109,1
2005	18.998	110,8
2006	19.473	113,6

Omdat de afspraak met HTM de complete periode gold (6 jaar) en vergelijking van 2001 (eerste exploitatiejaar) met 2006 (laatste exploitatiejaar) slechts vijf jaar beslaat, moet de geregistreerde (stijgende) trend worden geëxtrapolerd. Wanneer de trend zich doorzet dan moet worden geconcludeerd dat de 15% groei wordt gerealiseerd.

Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de 15% is bepaald op basis van de totale weekproductie in plaats van werkdaggetallen. Daarnaast is tussentijds een correctie toegepast, vanwege het feit dat op last van de gemeente Dordrecht tussentijds bezuinigd is. De "wegbezuinigde" lijnen zijn ook uit de nulmeting gelicht om een relevante vergelijking te kunnen maken.

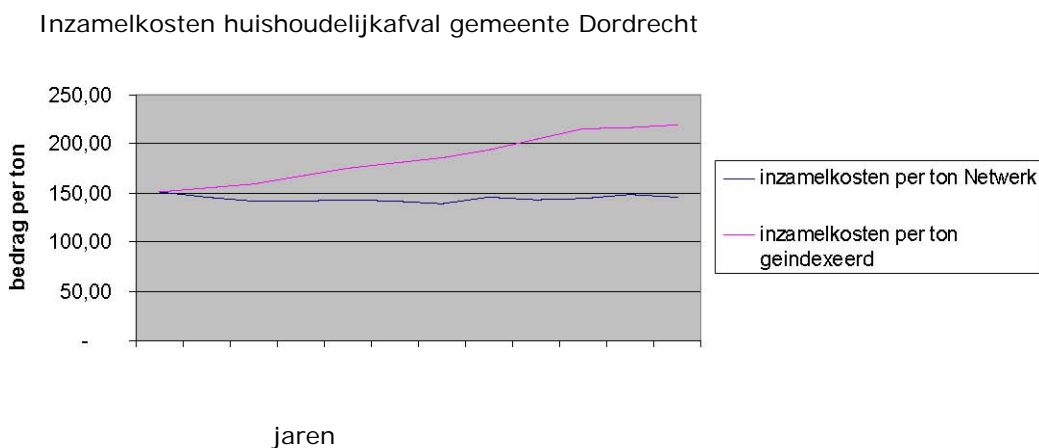
Netwerk

In uw rapport wordt gesteld, dat de beoogde daling van de kosten voor afvalinzameling niet is gehaald. U

baseert zich daarbij op een eigen berekening, waarvan ambtelijk is aangegeven dat deze niet correct is waardoor er een onjuist beeld van de werkelijkheid wordt opgeroepen.

Naar aanleiding van uw "nota van bevindingen" hebben wij de kosten voor de afvalinzameling, reiniging van wegen en kolkenzuigen per ton becijferd. Wij hebben hierbij als uitgangspunt het begrotingsjaar 1995 genomen; Stadsreiniging was op dat moment nog een tak van dienst van de gemeente Dordrecht. De inzamel-en verwerkingskosten per ton geven een helder beeld van de ontwikkeling van deze kosten. De groei van de hoeveelheid afval per inwoner ten gevolge van de economische groei heeft ook een kosteneffect. Door de inzamel-en verwerkingskosten per ton ingezameld afval te berekenen wordt dit effect geneutraliseerd. In de afvalstoffenheffing zijn ook de kosten van inning van deze heffing, het effect van kwijtscheldingen en kosten voor de ambtelijke aansturing van Netwerk opgenomen. Daarnaast is de afvalstoffenheffing niet altijd kostendekkend geweest. De afvalstoffenheffing is daarom geen goede indicator om de kostenontwikkeling van Netwerk te beoordelen.

Om te vergelijken of de doelstelling kostenreductie bij de verzelfstandiging van Stadsreiniging gehaald is, hebben wij op basis van de kostprijs 1995 de kosten per jaar geïndexeerd met de cpi-index (consumentenprijsindex, alle kosten exclusief lonen) en de stijging van de CAO-kosten per jaar. Uit deze vergelijking blijkt, dat de kostprijs per ton voor afvalinzameling en reinigen aanzienlijk onder de kostprijs per ton, berekend met de prijsindex, blijft. Voor kolkenzuigen geldt dit niet. Dit wordt veroorzaakt doordat het riool-en kolkenstrib al een aantal jaren wordt afgewaterd zodat ten opzichte van 1995, er minder tonnen worden aangeboden. Daarnaast zitten in jaarlijkse kosten van kolkenzuigen ook de kosten van calamiteitenopvang. In de daadwerkelijke kosten per jaar zijn alle kosteneffecten van Arbomaatregelen, beleidsintensiveringen en verlagingen van verwerkingstarieven verwerkt. In de bijlage is een overzicht opgenomen van deze kosten. In onderstaande grafiek is het verloop van de daadwerkelijke kosten afgezet tegen de geïndexeerde kosten.



U bent aan de hand van de jaarrekeningen nagegaan of de verzelfstandiging heeft geleid tot een lagere gemeentelijke bijdrage. In 1996 waren de bijdragen van Dordrecht en Zwijndrecht respectievelijk **f** 23.677.000,-- en **f** 6.660.000,--. In het jaar 2000 is de bijdrage van de gemeente Dordrecht gestegen tot **f** 26.251.000,--. De bijdrage van de gemeente Zwijndrecht is **f** 8.317.000.178,--. Kortom, in het jaar 2000 zijn de bijdragen van Dordrecht en Zwijndrecht samen met **f** 4.231.000,-- (14%) toegenomen. U stelt op grond daarvan vast dat Netwerk haar doel tot verlaging van de gemeentelijke bijdragen met **f** 700.000,-- niet heeft bereikt.

De doelstelling tot verlaging van de gemeentelijke bijdrage van **f** 700.000,-- is niet gedefinieerd. Er is geen rekening gehouden met uitbreiding van het aantal huishoudens/inwoners (bijvoorbeeld uitbreiding Stadspolders) of groei van de hoeveelheid ingezameld afval. Vandaar dat wij de kosten per ton ingezameld afval als meetsystematiek hebben gepresenteerd.

Aanbevelingen

Tot slot geven wij een reactie op uw aanbevelingen.

1. Neem in de richtlijnen op dat direct nadat de motieven en doelen van een voorgenomen verzelfstandiging vast staan, het college onderzoek laat uitvoeren naar de haalbaarheid hiervan en brengt dit ter kennis van de raad.

Wij onderschrijven de stelling dat motieven, doelen en de haalbaarheid van een verzelfstandiging aspecten zijn die goed onderzocht en beschreven moeten worden. In de besluitvorming moeten deze drie aspecten in onderlinge samenhang worden gezien en het college zal bij voorstellen tot verzelfstandiging over deze aspecten rapporteren. Het criterium "haalbaarheid" bestaat overigens uit vele aspecten, relevant zijn onder andere bestuurlijke opvattingen, wet- en regelgeving, de toegepaste juridische vorm van de nieuwe organisatie, aard van de taak, etc.. De vraag of de doelen van een verzelfstandiging haalbaar zijn, behoort overigens niet alleen aan het begin van een verzelfstandigingsproces te worden gesteld maar zeker ook bij de beoordeling van een definitief voorstel.

2. Voordat de raad adviseert over een nieuwe verzelfstandiging laat zij een onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar het realiteitsgehalte van de geformuleerde doelen en de randvoorwaarden die daarvoor moeten worden ingevuld.

Het is aan het college om realistische voorstellen aan de raad voor te leggen. In de praktijk worden vaak ook externe adviseurs door het college ingeschakeld. Als de gemeenteraad een onafhankelijke toetsing van de voorstellen wenst, is dat uiteraard mogelijk. Het college acht het niet noodzakelijk om dit per definitie te doen.

3. Een samenwerkingsovereenkomst tussen college en de verzelfstandigde organisatie, moet ruim voor de verzelfstandiging worden opgesteld. In deze samenwerkingsovereenkomst (ook wel prestatieafspraken of convenant) worden niet alleen de planning en control richtlijnen vastgelegd, maar ook financiële en maatschappelijke doelen. Het betalen van overeengekomen vergoedingen dienen in de overeenkomst te worden verbonden met het tijdig leveren van afgesproken metingen en verantwoordingen.

Onder punt 1 in deze brief zijn wij ingegaan op welke wijze op dit moment gehandeld wordt bij verzelfstandigingen. Deze aanbeveling komt min of meer overeen met de huidige praktijk. De vorm en de precieze inhoud die een samenwerkingsovereenkomst moet hebben hangt echter af van de aard van de taak, de rechtsvorm van de nieuwe organisatie en de aard van de relatie tussen gemeente en verzelfstandigde organisatie. Terecht vraagt de rekenkamer daarbij aandacht voor de wijze waarop resultaten afgesproken en getoetst worden. De stelling dat hierover in een vroeg stadium afspraken moeten worden gemaakt, onderschrijven wij.

4. De raad ziet erop toe dat in de overeenkomsten met verzelfstandigde organisaties financiële prestatie afspraken worden gemaakt die de belangen van gemeente en organisatie parallel laat lopen. De raad ziet er tevens op toe dat deze afspraken worden nageleefd.

Deze aanbeveling past naadloos in de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

5. De verzelfstandigde organisatie legt jaarlijks in overeenstemming met deze richtlijnen verantwoording af. De toezichthoudende afdelingen zien hierop toe. Dit impliceert dat de ambtenaren van deze afdelingen bekend zijn met de bij de verzelfstandiging vastgestelde doelen. Het college stuurt op deze doelen.

In de eerder genoemde notitie "Regionale taakuitvoering: de gemeentelijke contramala" hebben wij uitvoerig aangegeven hoe wij de relatie en de sturing op gelieerde organisaties vormgeven. Onder punt 2 van deze brief zijn hebben wij dit kort aangeduid. De verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie voor de aansturing van gelieerde organisaties krijgt daarin veel aandacht. De aard van de taken en de juridische vorm van een verzelfstandigde organisatie zijn bepalend voor de vorm en intensiteit van relatie die gekozen wordt. Een belangrijk aspect daarbij is het borgen van de expertise binnen de gemeentelijke organisatie, die noodzakelijk is om de relatie met een gelieerde partij te onderhouden.

6. Het college legt jaarlijks verantwoording af aan de raad. Zij besteedt in haar verantwoording expliciet aandacht aan de realisatie van de financiële en maatschappelijke doelen.

Het college jaarlijks legt verantwoording af via het jaarverslag, onder andere in het hoofdstuk verbonden partijen. Op grond van het BBV geeft het college daarbij inzicht in:

- deelnemende partijen;
- de (bestuurlijke) betrokkenheid;
- doelen/taken;
- het financiële belang: bijv. bijdrage in de begroting van de verbonden partij/ontvangst dividend;
- risico's;
- ontwikkelingen.

Deze vorm van verantwoording is aan de orde bij Gemeenschappelijke Regelingen (publiekrechtelijk),

Vennootschappen (privaatrechtelijk) en stichtingen en verenigingen (privaatrechtelijk) waarin de gemeente deelneemt en als (mede-)eigenaar aandeelhouder betrokken.

Over andere gelieerde organisaties legt het college geen verantwoording af. Daarbij kan verantwoording op de inhoud wel aan de orde zijn in het kader van een programma, bijvoorbeeld als er met een organisatie een subsidierelatie bestaat.

7. De raad geeft opdracht voor een onafhankelijk onderzoek naar het realisme van de ten doel gestelde prestaties en effecten van recent verzelfstandigde organisaties.

In het eerder genoemde "protocol organisatieontwikkeling" is vastgelegd dat er evaluaties moeten plaats vinden op het proces van de verzelfstandiging en op de inhoud. Evaluatie op de inhoud is na een langere periode zinvol. Een nieuw gevormde organisatie heeft immers tijd nodig om tot een optimaal functioneren en presteren te komen.

Relevante documenten:

- 1 nota " Van covenant tot contract";
- 2 notitie " Regionale taakuitvoering: de gemeentelijke contramal" (2006);
- 3 berekeningen inzamelkosten huishoudelijk afval Gemeente Dordrecht.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders de
secretaris de burgemeester

H.W.M. Wesseling R.J.G. Bandell

8.2 Bestuurlijk commentaar directie SVD

Geachte heer Hindriks,

Ik heb uw rapport weer met belangstelling gelezen. In zijn algemeenheid vind ik het nog steeds een goed doorwrocht rapport.

Voor zover er vanuit HTM nog iets aan te merken c.q. aan te bevelen is is dat het volgende.

Als er cijfermatige doelstellingen tussen twee partijen worden overeengekomen, dan is het van groot belang dat zowel de nulmeting als de vervolgmetingen transparant en helder zijn.

Ten aanzien van de groei van de passagiers van SVD zit er voor mij nog steeds een onverklaarbare dip in het aantal passagiers tussen 2000 en 2001.

In uw conceptrapport meld u mijn opmerkingen hierover. Waarvoor mijn dank.

Ten aanzien van toekomstige vergelijkbare beleidsdoelstellingen zou meer aandacht voor een transparant inzicht in de totstandkoming van cijfermatige uitkomsten aanbevelenswaardig zijn.

Voor het overige, nogmaals mijn compliment voor het rapport.

Met vriendelijke groet,

Mr H.J. Teuben
Deelnemingenbeheer HTM

8.2 Bestuurlijk commentaar Woondrecht

Beste heer Hindriks,

In mijn hoedanigheid van toenmalig verantwoordelijk directeur van het gemeentelijk woningbedrijf en later de eerste directeur/bestuurder van Woondrecht reageer ik bij deze op uw bevindingen.

Ik neem aan dat de feiten zoals die in uw onderzoek zijn aangedragen gebaseerd zijn op beschikbare documenten, dus neem ik deze voor waar aan.

Wat minder uit uw rapportage naar voren komt is dat de kijk op wat het verzelfstandigde woningbedrijf moest presteren, met name aan gemeentezijde een stevige verandering heeft ondergaan. In het toegevoegde rapport van Schalk wordt dat wel aangestipt maar de impact is aanzienlijk geweest. In het kort kwam deze beleidswijziging op het volgende neer: aanvankelijk was het ex-woningbedrijf vooral aan de onderkant van de woningmarkt in touw. Dat hield in dat de inspanning zich vooral moest gaan richten op het beheersbaar maken en houden van wijken die sociaal gezien enorm onder druk stonden. Daar was geen receptuur voor en dus waren er op dat punt ook geen prestatieafspraken te maken. Wat zeker ook meespeelde is dat de gemeente zelf zich in het overleg met de corporaties niet wilde laten vastpinnen op prestaties op terreinen die de leefbaarheid enorm beïnvloeden, zoals: doorstroming naar middelbaar onderwijs, aantal werklozen, jeugdwerk , openbare orde, drugsgerelateerde criminaliteit etc.

Leefbaarheid is dus niet alleen af te meten aan de investeringen van een corporatie in de vorm van bakstenen en huurhoogtes, maar veeleer aan de hand van de investeringen die gezamenlijk in de mensen in de betreffende buurten is gedaan.

De grote kentering is evenwel gekomen toen er in regionaal verband plannen gemaakt werden voor de volkshuisvestelijke inspanningen. In de later gemaakte Prestatie Afspraken voor de Lange Termijn (PALT) is kort samengevat vastgelegd dat er een ambitieus sloop-nieuwbouwprogramma in Dordrecht uitgevoerd moest gaan worden en dat met name in wijken waar Woondrecht bezit had. Het verlies aan goedkope voorraad zou in de regio opgevangen worden, in gebieden dus waar Woondrecht geen bezittingen had en ook geen grondposities, dus door andere corporaties.

Het gaat, gezien deze politiek geïnitieerde beleidszwaai, niet aan om de prestatie van Woondrecht te meten aan de hand van het aantal woningen dat tot de goedkope voorraad gerekend kan worden. Ik zou een meer genuanceerd oordeel daarover vellen en de beleidswijziging aan overheidszijde daarin uitdrukkelijker vermeld willen zien, omdat juist door de overheid gewenst werd dat deze goedkope voorraad in Dordrecht zou afnemen.

Ik ben geïnteresseerd in de wijze waarop de lokale politiek met uw bevindingen zal omgaan en wens u succes met uw werk,

Met vriendelijke groet

Peter de Regt

Bestuurlijk vertegenwoordiger Woonbron,

Voormalig directeur bestuurder Woondrecht

9. Naschrift rekenkamer

De rekenkamer heeft reacties ontvangen namens Woondrecht, Stadvervoerbedrijf Dordrecht en het college. We danken Woondrecht en Stadsvervoersbedrijf Dordrecht voor hun reactie en de plezierige samenwerking gedurende het onderzoek. Van Netwerk is geen reactie ontvangen.

Het college gaat in haar reactie, mede in het licht van toekomstige verzelfstandigingen, uitvoerig in op de verschillende verzelfstandigingvormen. Ze schrijft "goed onderscheiden van deze vormen is van essentieel belang". Mede omdat de rekenkamer inzicht wilde verkrijgen in de gevolgen van het onderscheid zijn drie verschillende vormen onderzocht. Daarbij is onderzoek gedaan naar de gevolgen van verschillende vormen voor het resultaat.

Opvallend is dat we geen onderscheid hebben aangetroffen. Doelen blijken niet te zijn gedefinieerd, zoals de doelstelling van netwerk volgens het college. Informatie waarop gestuurd wordt sluit niet aan, zoals bij het Stadsvervoerbedrijf. Of het duurt jaren voordat afspraken worden gemaakt zoals bij Woondrecht. Vervolgens vindt geen rapportage en geen sturing plaats, zoals we in alle gevallen hebben vastgesteld. Dan worden doelen niet gehaald, ongeacht de beschikbare instrumenten. Kenmerkend is immers dat de wel beschikbare instrumenten niet worden gebruikt.

Het college gaat in haar reactie ook in op het feit dat er sprake is van verschuivingen en veranderingen in de inhoudelijke doelstellingen. Ook de rekenkamer heeft vastgesteld dat er sprake is van verschuiving en verandering. Opvalt dat die verschuivingen en veranderingen niet met de raad zijn gedeeld. De raad heeft bij de door ons onderzochte casussen niet expliciet ingestemd met de wijziging van doelstellingen. Ook is de raad niet expliciet geïnformeerd over de wijziging en de daaraan ten grondslag liggende argumentatie. Eerder lijkt het erop dat de verschuiving sluipend is ontstaan, ook het college was er niet van op de hoogte. Niet voor niets heeft de rekenkamer bij alle onderzochte casussen zelf de feitelijke ontwikkeling in kaart gebracht. Verzoeken aan de ambtelijke organisatie om die informatie op te leveren konden niet worden gehonoreerd. De werkelijke ontwikkeling wordt niet bijgehouden en gerapporteerd, de nadruk ligt op het formuleren van toekomstig beleid. Daarnaast valt op dat, ook bij recente verzelfstandigingen, verwachte veranderingen in de omgeving aanleiding zijn tot verzelfstandiging. De nieuwe vorm is bedoeld om beter om te gaan met die verandering en dient om desondanks de doelen te halen. Vervolgens worden bij de onderzochte casussen diezelfde veranderingen aangehaald als verklaring waarom de doelen niet bereikt konden worden. Blijkbaar is verzelfstandigen geen goed middel om veranderingen in de omgeving op te vangen, althans wanneer ze op dezelfde wijze worden aangestuurd.

Voor de toekomst spreekt het college een aantal *intenties* uit bij de vorming van gemeenschappelijke regelingen. Zo wil ze actief worden en wil ze voortaan helder formuleren en afspraken maken. De ambtelijke samenwerking zal intensief moeten worden. De rekenkamer onderschrijft dat het college goede intenties heeft. In het onderzoek is vast komen te staan dat in het verleden niet actief is gehandeld, dat doelstellingen niet gedefinieerd en daarmee niet helder waren, dat het maken van afspraken jaren duurde en dat afspraken evenmin helder waren. Voor de toekomst is het daarom van belang dat de intenties worden omgezet in daden. De raad dient daar volgens de rekenkamer beter op toe te zien.

Het college plaatst vervolgens enige kanttekeningen bij de onderzochte casussen. De rekenkamer gaat daar hieronder kort op in.

Woondrecht

Met het college stelt de rekenkamer vast dat het jaren heeft geduurd voordat er prestatieafspraken werden gemaakt. Ook blijkt uit ons onderzoek, het college bevestigt dit, dat de afspraken met Woondrecht in het Palt overleg geen rol meer speelden. Dat is gebeurd zonder een daartoe strekkend besluit van de raad. De raad kon daarmee in de veronderstelling leven dat de oorspronkelijke doelen nog gehaald zouden worden. Praktisch blijkt de verzelfstandiging ertoe geleid te hebben dat het aantal goedkope woningen, in strijd met de uitspraken van de raad, sterk is afgenomen. Om dat feit in een context te plaatsen heeft de rekenkamer SGB gevraagd een nader analyse te maken. De afname zou immers uit rijksbeleid kunnen zijn ontstaan. Uit de analyse blijkt echter dat de afname grotendeels door eigen beleid is veroorzaakt. Bij een gelijkblijvend aantal huishoudens met een laag inkomen is het aantal beschikbare goedkope woningen gedaald. De spanning in het goedkope segment is daardoor sterk toegenomen.

Op zich kan dat een gewenste uitkomst van beleid zijn, maar dan dient de raad dat besluit te nemen op basis van daartoe strekkende informatie en bijbehorende overwegingen. Zo'n besluit heeft de rekenkamer niet aangetroffen. Wanneer doelstellingen op deze wijze sluipend wijzigen ontnemt het college de raad de mogelijkheid om invulling te geven aan haar kaderstellende rol.

Vervoerbedrijf

Hoewel de gemeente na de verkoop van stadsvervoer -tegen de afspraken in- een miljoen heeft moeten bijdragen aan de exploitatie, lijnen zijn vervallen én het autogebruik sterk is gestegen (modal split), suggereert het college in haar bestuurlijke reactie dat de verzelfstandiging van SVD effectief is geweest. Zij

meent aan te kunnen tonen dat het aantal reizigers in de periode na de verkoop van SVD met 15 procent is gegroeid. Hierbij plaatst de rekenkamer twee kanttekeningen. Ten eerste wijst de rekenkamer het college erop dat in het aan de raad voorgelegde programma van eisen, wordt uitgegaan van een groei van 40 procent. Ten tweede moet de rekenkamer vaststellen dat zelfs de 15 procent reizigersgroei waarover het college spreekt, niet is gerealiseerd. Immers het college stelt in haar berekening, de oorspronkelijke nulmeting naar beneden bij én extrapoleert reizigersaantallen waar werkelijke cijfers beschikbaar zijn. Het is om deze reden dat de rekenkamer het college niet feliciteert met haar 'succes'.

De rekenkamer vraagt zich af of de door het college toegepaste berekeningswijze maatgevend zal zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Is ook daar reden om de nulmeting naar beneden aan te passen? Is ook daar reden om aan te nemen dat vanwege gemeentelijk beleid het oorspronkelijke doel niet gehaald zal worden?

Netwerk

Een andere verzelfstandiging die in de ogen van het college wel -en volgens de rekenkamer niet- succesvol is verlopen betreft Netwerk. Ondanks het feit dat de jaarrekening van Netwerk jaar op jaar een kostenstijging laat zien, de bijdrage van de gemeente Dordrecht de afgelopen jaren alleen maar is gestegen en afvalstoffenheffing tussen 1996 en 2005 met 50 procent is toegenomen, claimt het college dat Netwerk in deze zelfde periode een kostendaling heeft gerealiseerd. Dit lijkt de rekenkamer erg sterk en de cijfers waarmee het college nu schermt, heeft de rekenkamer ook nooit eerder (ten tijde van het daadwerkelijke onderzoek) gezien.

De rekenkamer heeft in 2006 tweemaal bij het ambtelijke apparaat om rapportage van de kostenontwikkeling gevraagd. De rekenkamer heeft in 2006 Netwerk om rapportage van de kostenontwikkeling gevraagd. De rekenkamer heeft in 2006 om inzage in de beschikbare benchmark-informatie van de branche gevraagd. Toen die, ondanks een persoonlijk verzoek van de directeur, niet verstrekt werd heeft de rekenkamer het verantwoordelijke lid van de algemene directie gevraagd om te interveniëren. Dat alles leidde niet tot het leveren van relevante en verifieerbare informatie.

De rekenkamer heeft daarop zelf, op basis van openbare informatie, een berekening gemaakt. Die berekening is in 2006 voorgelegd aan netwerk met het verzoek om aanvulling of correctie. Op dat verzoek is niet gereageerd.

In de ambtelijke wederhoor (gestart 10 augustus 2007) beweert de ambtelijke organisatie dat de berekening van de rekenkamer niet juist zou zijn. De rekenkamer heeft daarop gevraagd om de juiste berekening te leveren en tevens om deze berekening aan te sluiten op openbare informatie zoals de jaarrekening. De ambtelijke organisatie was daar niet toe in staat, zo is ons gemeld.

De nu verstrekte berekeningen zijn door de rekenkamer bekeken. We kunnen de aansluiting met informatie die aan de raad is verstrekt niet vaststellen. We kunnen de aansluiting met de jaarrekening van Netwerk ook niet vast stellen. De informatie is daarmee onbetrouwbaar¹⁹³.

De informatie roept ook verschillende vragen op.

- ✚ Als er sprake is van kostendaling van de inzamelkosten per ton, waarom is dat in de in rekening gebrachte tarieven en de jaarrekeningen niet terug te vinden?
- ✚ Op welke wijze zijn de kosten voor inzameling toegerekend aan inzamelkosten voor bedrijven en die voor burgers? Hoe heeft de toerekening uitgewerkt voor de vaststelling van prestaties?
- ✚ Hebben burgers van Dordrecht in de afgelopen jaren hogere tarieven betaald om lage tarieven voor bedrijven aan te kunnen bieden?

De rekenkamer is van oordeel dat er duidelijkheid dient te komen, zeker gezien het feit dat in 2009 de concessie van Netwerk afloopt. Daarom adviseert de rekenkamer de raad om:

1. In opdracht van de raad een onderzoek door een externe, niet aan Dordrecht of Netwerk verbonden, accountant in te stellen naar de kostentoerekening binnen Netwerk, alsmede de ontwikkeling van de inzamelingskosten en de verwerkingskosten
2. Bij het verlopen van de concessie van Netwerk een optimale aanbidding zeker te stellen door gebruik te maken van Europese aanbesteding

Aanbevelingen

Het college neemt de meeste aanbevelingen over, maar plaatst wel enkele kanttekeningen.

Zo is er de kanttekening dat het college vaak externe adviseurs inschakelt. Dat heeft de rekenkamer ook vastgesteld, de omvang is mogelijk zelfs erg groot. De vraag is echter of deze adviseurs voldoende afstand hebben tot de beleidsmakers. De rekenkamer heeft weinig bewijzen gevonden van een onafhankelijke opstelling van de ingehuurd externe adviseurs. Het college stelt dat conform aanbeveling 3 in de huidige praktijk ruim tevoren samenwerkingsovereenkomsten met heldere prestatieafspraken worden gemaakt. Althans dat is "min of meer de huidige praktijk". Volgens de rekenkamer is zo'n overeenkomst een voorwaarde die moet zijn ingevuld voordat definitief tot verzelfstandiging wordt besloten.

¹⁹³ De rekenkamer hanteert de definitie voor betrouwbaar van de Algemene Rekenkamer en het NIVRA: juist, tijdig en volledig.

Het college neemt de aanbeveling betreffende verantwoording over. De rekenkamer stelt vast dat er nog een flinke verbeterslag nodig is en geeft de raad de aanbeveling om strikt toe te zien op de naleving van de goede intenties.

Het college geeft aan dat zij bij de rekening in de paragraaf verbonden partijen verantwoording aflegt aan de raad. Dat is correct. Het is wel opvallend dat de rekenkamer bij alle onderzochte gevallen die verantwoording niet heeft kunnen vinden ondanks indringende verzoeken aan de ambtelijke organisatie. Ook de paragraaf verbonden partijen bevatte de informatie niet of onvoldoende.

Het college vindt evaluatie van recente verzelfstandigingen pas na een langere periode zinvol. De rekenkamer beveelt echter vooral aan om het realisme van de gestelde doelen te onderzoeken. Wanneer immers die doelen ook niet realistisch zouden zijn kan er nog tijdig worden ingegrepen. Hetzij door de doelen bij te stellen, dan wel door nieuwe afspraken te maken die zeker stellen dat ze worden gerealiseerd.

BIJLAGEN

I voldoende woningen voor de aandachtsgroep?

Het sociaal geografisch bureau heeft, op verzoek van de rekenkamer, onderzoek gedaan naar de volkshuisvestingsbehoefte van Dordtenaren in de laagste inkomenscategorie. In deze paragraaf treft u de resultaten van dit onderzoek aan.

Opzet van de rapportage

De rapportage bestaat uit vier delen. Ten eerste wordt stilgestaan bij de definitie van de gehanteerde begrippen. Wat werd toen en wordt nu nog bedoeld met laagste inkomens en goedkope woningen? Vanwege wijzigingen in de beleidsomgeving wordt vooral ingezoomd op de definitie van aandachtsgroep met laagste inkomens en goedkope en betaalbare woningen samen.

In het tweede deel beschrijven we de veranderingen in beleidsomgeving. Het zal blijken dat in het beleid kwaliteitsverbetering prioriteit heeft gekregen.

In het derde onderdeel wordt de afname van het aantal goedkope woningen verder in beeld gebracht en in verband gebracht met de kwaliteitsverbetering die in het beleid wordt nagestreefd.

Tot slot wordt een vergelijking gemaakt tussen 1996 en 2006 voor wat betreft de woningvoorraad en aantal huishoudens dat behoort tot de aandachtsgroep. De rapportage sluit af met conclusies.

Definitie aandachtsgroep en goedkope, betaalbare woningen

Huurklassen

De gehanteerde grenzen voor goedkoop, betaalbaar en duur zijn genoemd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).¹

Definitie goedkope en betaalbare woningen per 1 juli 2005 per maand (op euro's afgeronde bedragen).

- Goedkope huurwoningen: huurprijs tot 332 euro per maand (de kwaliteitskortingsgrens)
- Betaalbare huurwoningen: huurprijs 332 tot 509 euro per maand (de aftoppinggrens) (eigenlijk voor 1-2 persoonshuishoudens 475 euro)
- Dure huurwoningen: huurprijs van 509 euro of meer per maand

Aandachtsgroep: landelijke definitie

De doelgroep van volkshuisvestingsbeleid zijn huishoudens die vanwege een laag inkomen tot de aandachtsgroep van beleid behoren. De inkomens en bijhorende huurprijsgrenzen zijn gebaseerd op een landelijke bron. De bron voor deze definities is het Ministerie van VROM, met name de Huursubsidiewet.² Daarin staat de volgende definitie:

Doelgroep van volkshuisvestingsbeleid (huurtoeslag) per 1 juli 2005

- | | |
|--|--------------------------------------|
| - Eenpersoonshuishoudens, jonger dan 65 jaar: | een inkomen tot 18.925 euro per jaar |
| - Meerpersoonshuishoudens, jonger dan 65 jaar: | een inkomen tot 25.375 euro per jaar |
| - Eenpersoonshuishoudens, vanaf 65 jaar: | een inkomen tot 16.825 euro per jaar |
| - Meerpersoonshuishoudens, vanaf 65 jaar: | een inkomen tot 21.925 euro per jaar |

Hieronder wordt kort ingegaan op de huurtoeslag.

Achtergrond van de huurtoeslag

De huurtoeslag (voorheen huursubsidie) hangt ten eerste af van het inkomen van het huishouden (genuanceerd voor grootte en leeftijd) en ten tweede van de huurprijs. Tot aan de kwaliteitskortingsgrens krijgen huishoudens 100% toeslag. Boven de kwaliteitskortingsgrens wordt 75% gesubsidieerd. Dat betekent dus dat voor huishoudens met een laag inkomen het Rijk via de huursubsidietoeslag voor 75% meebetaalt aan de overschrijding van de grens goedkoop → betaalbaar. Maar het betekent ook dat een huishouden met een laag inkomen tengevolge van het overschrijden van de grens goedkoop → betaalbaar voor 25% de huurstijging zelf betaalt. Het effect wordt voor de huurder dus verzacht: het onderscheid tussen goedkoop en betaalbaar heeft slechts een beperkte woonlastenstijging tot gevolg.

We zien dit bewezen in de gemiddelde huur: tussen tijdvak 1997/1998 en 2004/2005 groeide het verschil in gemiddelde huur tussen Dordrecht en Nederland van 4 euro naar 8 euro per maand (Dordtse huishoudens betaalden 8 euro meer huur dan het gemiddelde in Nederland). De gemiddelde Dordtse huurder kreeg ook meer huurtoeslag namelijk eerst 3 euro, nu 6 euro. Gemiddeld betalen daardoor Dordtse huurders met huurtoeslag eerst 1, nu 2 euro meer dan het gemiddelde in Nederland.

In de huursubsidiewet zit ook een stimulans voor huurders met een wat hoger inkomen om niet te kiezen voor een goedkope woning. Huishoudens met een wat hoger inkomen moeten namelijk een hogere basishuur betalen. Zo betalen bijvoorbeeld alleenstaanden met een inkomen tot 12.875 euro maximaal 197 euro huur. Daarboven krijgen ze huurtoeslag. Alleenstaanden met een inkomen van bijvoorbeeld 16.275 euro betalen 332 euro aan huur zelf. Als deze huishoudens een duurdere woning gaan bewonen, dan krijgen ze over het meerdere 75% huurtoeslag. Voor een huurwoning van 425 euro betalen ze dus 350 euro i.p.v. 425 euro.

Daarom zou men binnen de aandachtsgroep een onderscheid kunnen maken tussen huishoudens met een relatief laag en huishoudens met een relatief wat hoger inkomen, dat zich bevindt tussen de volgende grenzen:

Groep inkomens die tenminste een basishuur van 332 euro of meer betaalt (zodat er een stimulans is om een betaalbare huurwoning te kiezen i.p.v. een goedkope huurwoning)

- Eenpersoonshuishoudens, jonger dan 65 jaar: per 1 juli 2005 een inkomen tussen 16.276-18.925 euro
- Meerpersoonshuishoudens, jonger dan 65 jaar: per 1 juli 2005 een inkomen tussen 21.626-25.375 euro
- Eenpersoonshuishoudens, vanaf 65 jaar: per 1 juli 2005 een inkomen tussen 16.276-16.825 euro
- Meerpersoonshuishoudens, vanaf 65 jaar: per 1 juli 2005 een inkomen tussen 20.276-21.925 euro

De huishoudens met een relatief laag inkomen hebben een inkomen lager dan de eerstgenoemde grens. Bij de huishoudens met een relatief wat hoger inkomen gaat het om ongeveer 20% van de totale aandachtsgroep.

Bij het begrip aandachtsgroep voor het volkshuisvestingsbeleid wordt geen onderscheid gemaakt tussen lage en nog lagere inkomens. Dit was in 1996 ook al niet het geval. Iedereen die qua inkomen nog huurtoeslag zou kunnen ontvangen rekenen we dus tot de aandachtsgroep.³ Ook anno 2006 wordt binnen de regio Drechtsteden en binnen de gemeente Dordrecht binnen de aandachtsgroep geen nader onderscheid naar inkomen gemaakt.⁴

Minima: regionale definitie

Omdat er geen landelijke definitie is op basis waarvan we een relatie kunnen leggen tussen een afgebakende inkomensgroep en goedkope woningen, zijn we op zoek gegaan naar de regionaal gehanteerde definitie uit de periode van verzelfstandiging (1995). In regionaal woningmarktonderzoek van 1996 wordt een onderscheid gemaakt tussen minima, lagere inkomens, midden inkomens en hogere inkomens en goedkope, betaalbare, bereikbare en dure woningen. De definitie uit dit regionale onderzoek zullen we toepassen op de situatie van 2006. Tot de minima behoorden alleenstaanden met een netto-inkomen per maand tot 1500 gulden en meerpersoonshuishoudens met een inkomen tot 2250 gulden. Tot de lagere inkomens behoren alleenstaanden met een inkomen tussen 1500 en 2000 gulden netto per maand en meerpersoonshuishoudens met een inkomen tussen 2250 en 2750 gulden.

Vergelijkingen

Op deze manier kunnen we twee vergelijkingen opstellen. We vergelijken de aandachtsgroep met de goedkope en betaalbare woningen samen en we vergelijken een eigen afgebakende inkomensgroep "minima"⁵ met de goedkope huurwoningvoorraad. De aandachtsgroep voor het beleid bestaat in 1996 voor 65% uit minima en voor 35% uit lagere inkomens.

Veranderingen in de beleidsomgeving na 1995

Na 1995, het jaar waarin het gemeentelijk woningbedrijf verzelfstandigde, kondigt zich in Dordrecht en de regio een kentering af in de doelen van het beleid. Deze kentering loopt ook in de pas met landelijke trends. In de nota Ruimte voor herstructurering, een regionaal beleidskader Volkshuisvesting 1998-2005 (januari 1998) staat de kentering als volgt beschreven:

"Door een aantal ontwikkelingen op de markt blijkt het niet meer noodzakelijk de kernvoorraad (goedkoop en betaalbaar) in de huursector uit te breiden. Het aandeel minima binnen de aandachtsgroep zal overigens naar verwachting toenemen, zodat de problematiek van de goedkope huisvesting urgent blijft. Dit vormt reden - om althans op de kortere termijn- een aanzienlijk deel van de kernvoorraad goedkoop te houden (minimaal 45%). Op langere termijn willen de gemeenten, samen met de corporaties, bezien in hoeverre dit nog strikt nodig is gelet op de huursubsidiewetgeving." Aldus deze nota van begin 1998.

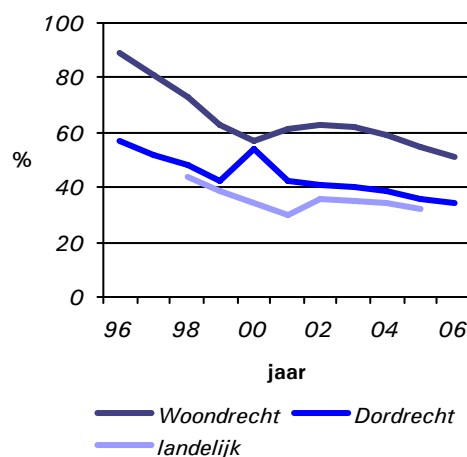
In de Prestatieafspraken lange termijn gemeente/corporaties in Dordrecht van november 1999 wordt nog een stap verder gegaan: "voor Dordrecht mag de voorraad goedkope en betaalbare huurwoningen (kernvoorraad) met zo'n 1600 woningen van corporaties afnemen door sloop en vrije verkoop in de periode 1999-2004." Afname geldt alleen voor Dordt-west.

Ook de prestatieafspraken lange termijn van 2003 geven aan dat de sociale huurvoorraad van corporaties in Dordrecht dient af te nemen. De centrale doelstellingen van beleid zijn: het tegengaan van selectieve uitstroom van hogere inkomens en instroom van lagere inkomens. En ten tweede bereiken dat er voor alle bevolkingsgroepen een keuze is in welke wijk en in welk woonmilieu men wonen wil. Kwaliteitsverbetering (sloop en nieuwbouw, verbetering), zeker in de wijken met goedkope en relatief slechte en verouderde woningen heeft prioriteit.

Hierna zullen we daarom nagaan in hoeverre de afname van de goedkope woningen samenhangt met de beoogde kwaliteitsverbetering.

Afname goedkope woningen Woondrecht

Het aantal en aandeel goedkope huurwoningen van Woondrecht is tussen 1996 en 2006 fors afgenomen. Zo nam het totaal aantal woningen bij Woondrecht af van 8107 per 1-1-1996 tot 6937 per 1-1-2006. Het aantal goedkope woningen halveerde in diezelfde periode bijna van 7212 naar 3725 (strikt genomen gaat het om 3553 woningen en 172 goedkope wooneenheden), een afname met 3487 woningen. Maar ook het aantal en aandeel goedkope huurwoningen van corporaties in Dordrecht nam in diezelfde periode af en ook in Nederland was dit het geval. In bijgaande grafiek laten we de verschillen zien. De trend is voor Woondrecht, alle Dordtse corporaties samen en Nederland vergelijkbaar. Wel daalde het aandeel goedkope woningen bij Woondrecht tussen 1-1-1996 en 2000 relatief sterk.



Figuur 6: Aandeel goedkope woningen per 1-1 Woondrecht, Dordrecht en landelijk

Achtergronden voor de afname goedkope woningvoorraad

Deze afname van 3487 goedkope woningen heeft de volgende achtergronden:

- regionaal en landelijk beleid dat prioriteit geeft aan kwaliteitsverbetering. Dit in de vorm van sloop van 570 goedkope woningen en verbetering van 520 goedkope woningen;
- specifieke omstandigheden bij Woondrecht (overdracht aan Krispijn Wonen van 416 goedkope woningen en verkoop in MGE van 333 goedkope huurwoningen) en
- landelijk huurbeleid (848 goedkope huurwoningen);
- door Woondrecht toegepaste huurharmonisatie, bovengemiddelde huurverhogingen en gemiddelde huurverhogingen (1714 woningen)⁶ Zie tabel 4.

goedkope woningen	
voorraad 1-1-1996	7.212
nieuwbouw	145
verkoop	-75
verkoop mge	-333
sloop	-570
samenvoeging	82
aankoop	6
verbetering	-520
huurbeleid	-2.562
waarvan correctie vanwege huurgrenswijziging	848
overdracht Krispijn Wonen	-416
voorraad 1-1-2006	3.725

Tabel 4: Ontwikkeling goedkope woningvoorraad Woondrecht 1-1-1996 tot en met 1-1-2006 (totaaltabel BBSH over deze periode). Inclusief per 1-1-2006: 172 goedkope wooneenheden. Voor 2005 gebaseerd op eigen informatie, daarvoor gebaseerd op de Jaarverslagen.

Achtergronden van de afname van de goedkope voorraad bij Woondrecht

Beleid is veranderd: goedkope voorraad kan afnemen en gespreid worden: sloop van 570 woningen

In de periode 1995 tot heden is de doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid veranderd. Deze veranderingen komen het sterkst naar voren in de prestatie-afspraken lange termijn tussen alle corporaties en alle gemeenten in de regio Drechtsteden (2003). Deze PALT afspraken leggen veranderingen in het beleid zoals neergelegd in de Woonvisie vast. Jaarlijks worden deze in prestatieafspraken korte termijn nader uitgewerkt.

De prestatieafspraken laten zien dat het behoud van de goedkope voorraad van corporaties voor lagere inkomens niet langer meer het beleid is. Integendeel. De sociale huurvoorraad van corporaties in Dordrecht dient eerder af te nemen dan toe te nemen. De centrale doelstellingen voor de Drechtsteden en Dordrecht zijn:

- ten eerste het tegengaan van selectieve uitstroom van hogere inkomens en instroom van lagere inkomens.
- ten tweede bereiken dat er voor alle bevolkingsgroepen een keuze is in welke wijk en in welk woonmilieu men wonen wil.

Afgesproken is dat in wijken met goedkope en relatief slechte en verouderde woningen deze gesloopt worden en vervangen en deels verkocht worden. Het gaat hierbij vooral om wijken in Dordt-west, met relatief veel bezit van Woondrecht. Woondrecht sloopte in de periode 1-1-1996 tot en met 1-1-2006 570 goedkope huurwoningen.

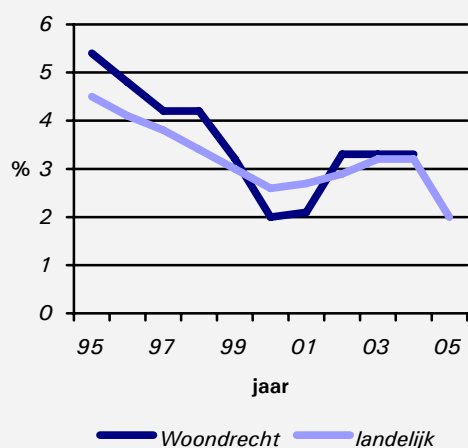
Woondrecht verbeterde in de periode 1-1-1996 t/m 1-1-2006 520 goedkope woningen

Door verbetering is een deel van de goedkope woningen in de betaalbare prijs categorie komen te vallen. Ook bij nieuwbouw gaat het om belangrijke kwaliteitsverbeteringen. In 1998 was er sprake van complexmatige nieuwbouw van 134 goedkope woningen. Daarnaast zijn in 2001 184 nieuwe woningen gebouwd, met een betaalbare huur. Deze kwaliteitsverbetering sluit aan bij het regionaal beleid en de PALT afspraken.

Huurbeleid 1996-2000, afname met 2562 goedkope huurwoningen, waarvan 848 woningen vanwege de huurgrensdefinitie voor goedkoop, die landelijk bepaald is, maar minder is verhoogd dan de gemiddelde huurverhoging

Door huurbeleid is de goedkope voorraad met 2562 woningen afgenomen. Het huurbeleid heeft verschillende achtergronden:

- Gemiddeld genomen stegen de huren van Woondrecht tussen 1-1-1996 en 1-1-2006 met 43,5%, landelijk was de huurstijging 38,7%. De huren bij Woondrecht stegen vooral in de eerste 4 jaar (zie grafiek).



Figuur 7: gemiddelde huurverhoging per 1-7. Bron: jaarverslagen Woondrecht en opgave Ministerie VROM

- Huurharmonisatie: voor woningen die een gunstige prijs/kwaliteitverhouding hebben kon in de jaren 1995 t/m 1999 de huur meer verhoogd dan gemiddeld, terwijl woningen met een ongunstige prijs/kwaliteitverhouding minder huurverhoging kregen. Het gaat hierbij om landelijk beleid: huurdifferentiatie of huurharmonisatie. Deze huurharmonisatie werd wel begrensd door een maximale toegestane huurverhoging en/of een maximale gemiddelde huurverhoging ¹⁹⁴.
- In de jaren 1-1-1996 tot en met 1-1-2000 stegen wel de huren, maar bleef de definitie van goedkoop op 600 gulden. Vanaf 2001 zijn de prijsgrenzen weer jaarlijks aangepast. In 2001 leverde dit een eenmalig wat grotere aanpassing op van 600 gulden naar 634 gulden. In dat jaar "nam -vanwege de definitiewijziging- de goedkope voorraad toe met 848 woningen". Maar gezien de ontwikkeling van de huurprijzen in de jaren daarvoor had de grens eigenlijk 670 gulden moeten zijn. De bevrozing van de huurgrens scheelt naar schatting 848 goedkope woningen. Dit is een schatting omdat gegevens over de exacte huurontwikkeling tussen 1996 en 2006 per woning ontbreken.
 We zien dit terug in de gemiddelde stijging van de grens voor goedkoop en betaalbaar. Per 1-1-1996 was de grens voor een goedkope woning dus 600 gulden oftewel 272 euro en die van betaalbaar 810 gulden, oftewel 367 euro. Per 1-1-2006 is de grens van goedkoop 332 euro (dat is t.o.v. 1-1-1996 een stijging van ongeveer 22% in 10 jaar) en de grens van betaalbaar 508 euro (dat is een stijging van ongeveer 38% in 10 jaar).
 De afname van het aantal goedkope woningen is daarmee voor een behoorlijk deel het gevolg van huurbeleid (definitie van de grens goedkoop). Hierdoor lijkt het aantal goedkope woningen relatief snel af te nemen. Een evenwichtige stijging van de grens goedkoop (stel ook + 3,8%) was uitgekomen op een grens van 375 euro! Bij een grens van 375 euro zouden uiteraard meer woningen tot de categorie "goedkoop" behoren.

Hierna volgen factoren die specifiek ontwikkelingen bij Woondrecht betreffen.

Woondrecht brengt 416 goedkope woningen onder bij Krispijn Wonen

In 2001 bracht Woondrecht 849 woningen in bij de Wijkontwikkelings Maatschappij Oud Krispijn. Met doel om de herstructurering in Oud Krispijn mogelijk te maken. Deze woningen vallen sindsdien onder Krispijn Wonen. Het gaat om 416 goedkope, 409 betaalbare en 24 middeldure woningen. Voor het totaaloverzicht van goedkoop en betaalbaar in Dordrecht maakt dit niet uit. Wel voor het overzicht van de goedkope en betaalbare woningen bij Woondrecht. De herstructurering geeft een kwaliteitsverbetering, maar deze gaat ook gepaard met prijsverhoging en naar verwachting een afname van de voorraad goedkope huurwoningen.

Woondrecht verkocht in de periode 1-1-1996 t/m 1-1-2006 333 goedkope woningen in Maatschappelijk Gebonden Eigendom Door verkoop in MGE zijn deze woningen in principe blijvend beschikbaar voor huishoudens met lager inkomen. In het licht van dit onderzoek is overigens niet exact nagegaan of al deze woningen nog steeds bewoond worden door huishoudens met een laag inkomen.

Samenvattend

Het aantal goedkope woningen bij Woondrecht is tussen 1-1-1996 en 1-1-2006 met 3487 woningen afgenomen. Dit wordt voor een deel verklaard door specifieke factoren bij Woondrecht, zoals het onderbrengen van woningen bij Krispijn Wonen en de verkoop in Maatschappelijk Gebonden Eigendom. Het beleid tot kwaliteitsverbetering (Sloop en verbetering) leidde tot afname van goedkope woningen). Door huurbeleid tenslotte is de goedkope voorraad met 1714 woningen afgenomen.

¹⁹⁴ De gemiddelde Dordse corporatiewoning had in 1997 een gemiddelde prijs van 5,53 gulden per kwaliteitspunt. Voor woningen van Woondrecht lag dit op 5,22 gulden per kwaliteitspunt (bron: Samenwerkingsverband Corporaties Drechtstedengebied: Monitor sociale huursector Drechtsteden). De woningen van Woondrecht hadden dus gemiddeld een gunstige prijs/kwaliteitverhouding. Huurharmonisatie kon voor een deel van het bezit toegepast worden. Uit de Jaarverslagen Woondrecht kunnen we afleiden dat huurharmonisatie in 1996, 1997, 1998 en ook nog enigszins in 1999 bijdroeg aan de verhoging van de gemiddelde huur. Daarna komt dit niet meer voor. In deze 4 jaren nam het aantal goedkope huurwoningen met 1814 af. We berekenen vervolgens de verhouding tussen de meeropbrengst in de huur bij Woon-drecht t.g.v. vanwege de reguliere jaarlijkse huurverhoging en vergelijken dit met de meeropbrengst t.g.v. huurharmonisatie. Deze factor (10%) passen we toe op de afname van het aantal woningen (1814). Daarmee kan geschat worden dat 181 goedkope woningen door huurharmonisatie (de huren konden extra verhoogd worden omdat ze in vergelijking met de kwaliteit gunstig van prijs waren) betaalbaar zijn geworden.

Ontwikkelingen bij aandachtsgroep

Op basis van landelijke bronnen, het Woningbehoeftenonderzoek (WBO) en Regionaal inkomensonderzoek RIO 2004 met de meest recente gegevens over inkomens van huishoudens, blijkt dat de aandachtsgroep in Dordrecht in aantal en aandeel afgenomen is van 18.717 huishoudens in 1995 tot 17.810 huishoudens in 2004 (dat is van 38% naar 34%).⁷ In Nederland nam deze tussen 1998 (gegevens van 1995 zijn niet bekend) en 2004 iets sterker af van 36% naar 32%.

Vergelijking aandachtsgroep met voorraad

In 1995 was de aandachtsgroep in Dordrecht: 18.717 huishoudens groot t.o.v. 19.821 goedkope en betaalbare huurwoningen. Het merendeel (ruim 90%) van de voorraad goedkope en betaalbare woningen is in bezit van de corporaties. Voor 2006 gaan we ervan uit dat dit aantal vergelijkbaar is. Ook deze goedkope en betaalbare woningen in bezit bij particuliere verhuurders zijn te benutten door de aandachtsgroep van het beleid. Een deel van de goedkope en betaalbare huurwoningen van corporaties worden bewoond door huishoudens met een hoog inkomen (scheefheid). We veronderstellen dat deze goedkope scheefheid die in 1996 in onderzoek berekend is constant is gebleven. In 2004 was de aandachtsgroep afgenomen tot 17.810 huishoudens en het aantal goedkope en betaalbare huurwoningen samen even groot gebleven. De druk op de goedkope en betaalbare woningen is in totaal in de periode 1995 tot en met 2004 licht afgenomen.

In hoeverre wordt rekening gehouden met scheefheid?

Er kan sprake zijn van goedkope scheefheid, dat wil zeggen dat goedkope woningen bewoond kunnen worden door huishoudens met een (te) hoog inkomen, waardoor ze niet beschikbaar zijn voor huishoudens met een laag inkomen. Ook is dure scheefheid mogelijk: een huishouden met een laag inkomen bewoont een voor hen eigenlijk te dure woning. De rijksoverheid vond dit in de jaren negentig een belangrijk beleidsprobleem. In latere rijksnota's zoals "Mensen, Wensen, Wonen" wordt hierover nauwelijks meer gesproken.

De scheefheid is in 1995 via het regionaal woningmarktonderzoek Drechtsteden onderzocht. De goedkope scheefheid in geheel Dordrecht betreft in 1995: 3600 woningen. De dure scheefheid 1300 woningen. Dit geldt voor de totale huurwoningvoorraad. Voor het corporatiebezit gaat het in 1995 om: goedkope scheefheid in 2300 woningen en dure scheefheid bij 550 woningen (Bron Staat van het Wonen 1996).

In later onderzoek is scheefheid niet meer gemeten. We nemen daarom aan dat midden en hogere inkomens blijvend een deel van de goedkope en betaalbare huurwoningvoorraad bezet houden. Het gaat om 2300 woningen van de in totaal 18.665 woningen van corporaties in 2006 (12,3%).

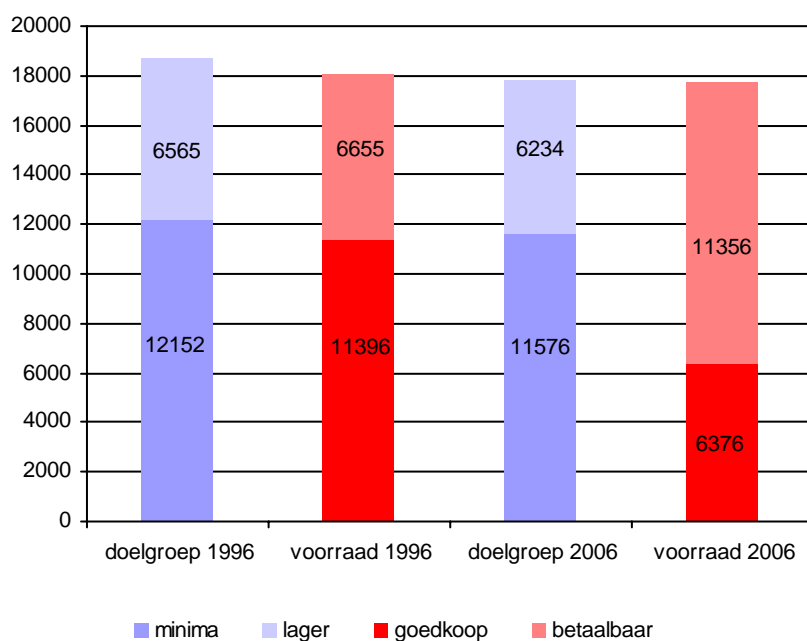
Vergelijking aandachtsgroep met goedkope huurwoningvoorraad

We vergelijken de eigen afgebakende inkomensgroep 'minima' met de goedkope huurwoningvoorraad. Uit het onderzoek in 1996 is gebleken dat de aandachtsgroep voor het beleid voor 65% uit minima bestaat en voor 35% uit lagere inkomens. Deze verdeling passen we toe op de aandachtsgroep in 2006.

Het aantal goedkope huurwoningen in Dordrecht is afgenomen van 11.396 per 1-1-1996 tot 6.376 in 2006. De aandachtsgroep is licht afgenomen van 18.717 naar 17.810 huishoudens.

peildatum	aantal goedkoop	aantal betaalbaar	subtotaal goedkoop en betaalbaar	aantal middelduur	totaal aantal woningen	prijsgrens in guldens per 1-7	prijsgrens in euro per 1-7
1-1-1996	11396	6655	18051	1780	19831	600/810	272/367
1-1-1997	10353	7676	18029	1772	19801	600/810	272/367
1-1-1998	9437	7928	17365	2334	19699	600/810	272/367
1-1-1999	8314	7739	16053	3632	19685	600/810	272/367
1-1-2000	10548	6458	17006	2367	19373	634/908	288/412
1-1-2001	8174	10376	18550	941	19491		299/458*
1-1-2002	7971	10500	18471	760	19231		307/471
1-1-2003	7733	10601	18334	929	19263		317/486
1-1-2004	7276	10777	18053	824	18877		325/500
1-1-2005	6847	11159	18006	825	18831		332/509
1-1-2006	6376	11356	17732	890	18665		

Tabel 5: Ontwikkeling bezit alle Dordtse corporaties inclusief Woondrecht. * Vanaf hier uitsluitend in euro.



Figuur 8: Ontwikkeling aandachtsgroep (doelgroep) en voorraad corporaties vanaf 1996 tot 2006. Bron 1996: Goed/Wonen in Zuid-Holland Zuid, 1996. Bron 2006: Regionaal Inkomensonderzoek, 2004 en Woonmonitor Drechtsteden

Conclusies

Een van de doelen van de verzelfstandiging van het gemeentelijk woningbedrijf in 1995 was het handhaven van voldoende woningen voor de doelgroep met laagste inkomens. De rekenkamer heeft aan het SGB verzocht antwoord te geven op de vraag of er heden ten dage voor Dordrecht in de laagste inkomenscategorie voldoende woningen zijn.

Het antwoord daarop is afhankelijk van de definitie van 'laagste' inkomenscategorie. Dit is voor meerdere interpretatie vatbaar.

Binnen het landelijke en regionaal en lokaal volkshuisvestingsbeleid wordt over het algemeen gebruik gemaakt van een brede definitie 'doelgroep' van het volkshuisvestingsbeleid. Dit zijn huishoudens die qua inkomen nog in aanmerking komen voor huurtoeslag. Met deze huurtoeslag zijn voor hen alle goedkope en betaalbare huurwoningen goed te betalen. De voorraad goedkope en betaalbare huurwoningen in Dordrecht van corporaties is genoeg in vergelijking met het aantal huishoudens in de doelgroep. Weliswaar is er scheefheid, dat wil zeggen dat een deel van de goedkope en betaalbare huurwoningen bewoond wordt door huishoudens met hoger inkomen, maar daartegenover staat dat huishoudens die tot de doelgroep behoren ook in een goedkope en betaalbare particuliere huur- of koopwoning terecht kunnen. Er zijn volgens deze interpretatie dus voldoende goedkope en betaalbare huurwoningen van corporaties (waaronder Woondrecht) voor de laagste inkomenscategorie.

Binnen de voorraad goedkope en betaalbare huurwoningen van corporaties heeft echter tussen 1996 en 2006 een enorme verschuiving van goedkoop naar betaalbaar plaatsgevonden. Het aantal goedkope huurwoningen nam enorm af. Dat geldt ook voor het bezit van Woondrecht. Als we dit vergelijken met het aandeel minima onder de totale groep met lagere inkomens, waarvan we -vanwege het ontbreken van onderzoeksgegevens en een definitie- aannemen dat deze ongeveer constant bleef, dan wordt duidelijk dat het aantal goedkope woningen in Dordrecht sterk is gedaald terwijl de groep minima ongeveer gelijk bleef. Zoals hiervoor aangegeven compenseert de huurtoeslag de daling van het aantal goedkope huurwoningen. Ook is het beleid gewijzigd: kwaliteitsverbetering werd belangrijker dan het behoud van goedkope woningen.

¹ BBSH: Besluit Beheer Sociale Huursector. Besluit van 9 oktober 1992, houdende regels betreffende instellingen, werkzaam in het belang van de volkshuisvesting. Laatst gewijzigd op 1 juli 2002.

² Overigens is dit inmiddels vervangen door Huurtoeslag welke nu door de Belastingdienst wordt verrekend. Dat neemt niet weg dat het ministerie van VROM de wettelijke verantwoordelijkheid houdt.

³ Overigens gebruikt het Ministerie van VROM het ooit door haarzelf geïntroduceerde begrip aandachtsgroep voor beleid, buiten de huursubsidiewet, na 2004 niet meer actief.

⁴ De huisvestingsverordening van de gemeente Dordrecht is regionaal afgestemd. Daarin staat dat "een huisvestingsvergunning wordt verleend indien het inkomen van het huishouden in redelijke verhouding staat tot de huur van de woonruimte. Bij het verlenen van een huisvestingsvergunning voor een woonruimte met een rekenhuur die gelijk is of lager dan de aftoppingsgrens (per 1-7-2005 475 euro voor 1-2 persoonshuishouden en 509 euro voor meerpersoonshuishouden), wordt zoveel mogelijk voorrang verleend aan woningzoekenden die een zodanig inkomen genieten, dat zij een beroep kunnen doen op huursubsidie". Ook de regio maakt dus geen onderscheid binnen de aandachtsgroep.

⁵ De aldus gebruikte term minima komt niet overeen met het begrip laag inkomen. Landelijk behoort 10% tot de huishoudens met een laag inkomen.

⁶ Dit is 2562 woningen minus de correctie van 848 woningen vanwege huurgrenswijziging.

⁷ In 2004 behoorden in Dordrecht 17.810 van de 51.660 huishoudens (34%) tot de aandachtsgroep. In Nederland is dit 32% van de huishoudens. Opvallend is nog dat in Nederland 40% van de huishoudens behorend tot de aandachtsgroep huursubsidie verkrijgt. In Dordrecht is dit 50%. Bron: Regionaal Inkomens Onderzoek 2004.

II berekeningen college ontwikkeling kosten netwerk

Verloop kosten na verzelfstandiging Stadsreininging 1996 in Netwerk

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
in Euro's												
afvalinzameling												
Totaal afvalinzameling	8.043.843	8.589.473	8.996.193	8.983.584	9.357.856	9.344.180	9.321.542	9.632.307	9.225.246	9.535.472	9.771.970	9.638.493
Totaal vegen	1.790.618	1.740.247	1.882.280	1.997.880	2.009.339	2.167.575	2.040.548	2.146.060	2.344.234	2.420.493	2.449.447	2.414.678
Totaal kolken	150.451	197.395	240.957	255.653	266.196	256.761	268.822	261.487	233.053	254.618	233.402	247.995
tonnages												
hulshoudvuil	53.297	58.698	63.343	63.377	65.540	66.204	66.850	66.225	64.453	66.083	66.066	66.377
veegvuil	2.682	2.818	2.702	2.918	2.937	2.762	2.839	3.027	3.270	3.136	3.308	3.111
kolkenstib	284	336	366	353	385	435	371	361	297	271	209	269
Totaal	56.263	61.854	66.431	66.648	68.862	69.421	70.060	69.633	68.020	69.490	69.583	69.757
Verloop kosten per ton												
kosten huis.afval	150,92	146,33	142,02	141,75	142,78	141,14	139,44	145,45	143,13	144,30	147,91	145,21
kosten vegen	667,64	617,55	696,82	684,67	684,15	779,14	718,76	708,97	716,89	771,84	740,46	776,17
kosten straatkolken	529,76	584,01	624,24	724,23	691,42	590,25	724,59	686,32	784,69	936,55	1.116,76	921,91
Index in % t.o.v. vorige jaar		2,77	2,88	4,5	4,77	3,61	2,99	4,25	5,34	5,18	0,57	1,4
Verloop kosten geïndexeerd per ton												
kosten index huis.afval		155,11	159,57	166,75	174,71	181,01	186,43	194,35	204,73	215,33	216,56	219,59
kosten index vegen		686,14	705,90	737,66	772,85	800,75	824,69	859,74	905,65	952,56	957,99	971,41
kosten index straatkolken		544,43	560,11	585,32	613,23	635,37	654,37	682,18	718,61	755,83	760,14	770,78
inwoners	114.089	116.196	117.258	118.118	119.462	119.821	120.021	120.222	120.043	119.649	119.263	118.821
Verloop tonnen per inwoner												
ton huishoudelijkafval	0,467	0,505	0,540	0,537	0,549	0,553	0,557	0,551	0,537	0,552	0,554	0,559
ton veegvuil	0,024	0,024	0,023	0,025	0,025	0,023	0,024	0,025	0,027	0,026	0,028	0,026
ton kolkvuul	0,002	0,003	0,003	0,003	0,003	0,004	0,003	0,003	0,002	0,002	0,002	0,002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
in Euro's												
afvalinzameling												
Totaal afvalinzameling	8.043.843	8.589.473	8.990.193	8.983.584	9.357.856	9.344.180	9.321.542	9.632.307	9.225.246	8.535.472	9.771.970	9.638.493
Totaal vegen	1.790.618	1.740.247	1.882.280	1.997.880	2.009.339	2.167.575	2.040.548	2.145.060	2.344.234	2.420.493	2.449.447	2.414.678
Totaal kolken	150.451	197.395	240.957	255.653	266.196	256.761	268.822	261.487	233.053	254.618	233.402	247.995
indexen		2,77	2,88	4,5	4,77	3,61	2,99	4,25	5,34	5,18	0,57	1,4
tonnages												
huishoudvuil	53.297	58.698	63.343	63.377	65.540	66.204	66.850	66.225	64.453	66.083	66.066	66.377
veegvuil	2.682	2.818	2.702	2.918	2.937	2.782	2.839	3.027	3.270	3.136	3.308	3.111
kolkenlib	284	338	386	353	385	436	371	381	297	271	209	269
Totaal	56.263	61.854	66.431	66.648	68.862	69.421	70.060	69.633	68.020	69.490	69.583	69.757
gem voor												
huis.afval	150,92	146,33	142,02	141,75	142,78	141,14	139,44	145,45	143,13	144,30	147,81	145,21
gem vegen	667,64	617,55	696,62	684,67	684,15	779,14	718,76	708,97	716,89	771,84	740,46	776,17
gem kolken	529,76	584,01	624,24	724,23	691,42	590,25	724,59	686,32	784,69	939,55	1.116,76	921,91
gem afval inzamel met index		155,11	159,57	166,75	174,71	181,01	186,43	194,35	204,73	215,33	216,56	219,59
gem vegen met index		686,14	705,90	737,66	772,85	800,75	824,69	859,74	905,65	952,56	957,99	971,41
gem kolken met index		544,43	560,11	585,32	613,23	635,37	654,37	682,18	718,61	755,83	760,14	770,78
inwoners	114.089	116.196	117.258	118.118	119.462	119.821	120.021	120.222	120.043	119.649	119.263	118.821
ton p.inw hush.	0,467	0,514	0,555	0,556	0,574	0,580	0,586	0,580	0,565	0,579	0,579	0,582
ton p.inw veegv	0,024	0,025	0,024	0,026	0,026	0,024	0,025	0,027	0,029	0,027	0,029	0,027
ton p.inw kok	0,002	0,003	0,003	0,003	0,003	0,004	0,003	0,003	0,003	0,002	0,002	0,002
ton p.inw tot	0,493	0,542	0,582	0,584	0,604	0,608	0,614	0,610	0,596	0,609	0,610	0,611