

ONDERZOEKSRAPPORT

# Parkeerbeheer

De route naar verzelfstandiging en privatisering

oktober 2015

Rekenkamer Amsterdam





ONDERZOEKSRAPPORT

# **Parkeerbeheer**

De route naar verzelfstandiging en privatisering

oktober 2015



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Parkeerbeheer in Amsterdam	5
1.2	Probleemstelling	6
1.3	Normen	7
1.4	Introductie beleid verzelfstandigen en privatiseren	10
1.5	Aanpak onderzoek	13
1.6	Leeswijzer	13
<b>2</b>	<b>Voorgeschiedenis (voor 2003)</b>	<b>15</b>
2.1	Stadstoezicht functioneert niet goed	15
2.2	Stadsdeel Oud Zuid contracteert een marktpartij	15
<b>3</b>	<b>Denkfase (2003)</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding	19
3.2	Hoe kwam het besluit tot stand	19
3.3	De kwaliteit van de besluiten	20
<b>4</b>	<b>Onderzoeksfase (2003-2008)</b>	<b>23</b>
4.1	Inleiding	23
4.2	Hoe kwam het besluit tot stand	23
4.3	De kwaliteit van de besluiten	29
<b>5</b>	<b>Uitvoeringsfase (2008-2012)</b>	<b>33</b>
5.1	Inleiding	33
5.2	Hoe kwam het besluit tot stand	33
5.3	De kwaliteit van de besluiten	38
<b>6</b>	<b>De bruikbaarheid van de nota's</b>	<b>43</b>
6.1	Overzicht inhoud raamnota's	43
6.2	Karakter verzelfstandiging parkeerbeheer	47
6.3	Bevindingen onderzoek	49
6.4	Conclusie	52
	<b>Bijlage 1 - Lijst geraadpleegde documenten over parkeerbeheer</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage 2 - Lijst geïnterviewde personen</b>	<b>59</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Parkeerbeheer in Amsterdam

In Amsterdam geldt voor grote delen van de stad ‘betaald parkeren’ via een parkeerautomaat of door middel van een parkeervergunning. Lange tijd is de uitvoering en handhaving van het betaald parkeren een taak geweest van een gemeentelijke dienst – vanaf 1996 was dit Stadstoezicht. In 2008 nam het college van B&W het besluit om de parkeerhandhaving te ontvlechten uit Stadstoezicht en de taak te laten uitvoeren door een nieuwe, verzelfstandigde overheids-BV. Dit werd Cition. Al in 2007 werd besloten om op termijn het parkeerbeheer te privatiseren. In 2012 besloot het college om over te gaan tot aanbesteding, zodat ook andere marktpartijen konden meedingen naar deze taak<sup>1</sup>. Dit aanbestedingsproces loopt momenteel nog. De gemeente hanteert voor de besluitvorming over verzelfstandigingen en privatisering een stappenplan dat is weergegeven in de nota *Doelgericht op Afstand*.<sup>2</sup> Hierbij worden verschillende fases onderscheiden: een denkfase waarin een principekeuze wordt gemaakt over de toekomstige positionering, een onderzoeksfase waarin een nauwkeurig beeld ontwikkeld wordt over de haalbaarheid en een uitvoeringsfase waarin de besluitvorming over de verzelfstandiging definitief haar beslag krijgt. Voor het parkeerbeheer werd de denkfase in 2003 afgerond, eindigde de onderzoeksfase in 2008 en zal de uitvoeringsfase pas worden beëindigd met de afronding van de aanbesteding.

Uit een verkennend onderzoek dat de rekenkamer in 2014 uitvoerde naar het proces van verzelfstandiging van het parkeerbeheer werd duidelijk dat de besluitvorming een complex en langdurig proces is geweest. Er bleven vragen open over de kwaliteit van de informatie waarop het besluit is gebaseerd, de argumenten die een rol speelden en de belangen van de betrokkenen. De gemeente vindt het belangrijk, getuige de nota *Doelgericht op afstand*, dat het besluitvormingsproces zorgvuldig plaatsvindt. Op basis van het verkennend onderzoek konden we niet vaststellen of daar in dit geval sprake van was. Dit was voor de rekenkamer reden om over te gaan op een kort onderzoek, waarin nader gekeken werd naar de aanwezigheid en kwaliteit van informatie en de kwaliteit van de besluitvorming. De rekenkamer wil in de komende periode meer deelnemingen onder de loep nemen. In die zin kan dit onderzoek als een startpunt daarvan worden beschouwd.

---

<sup>1</sup> We hebben ons onderzoek afgesloten met het besluit van de gemeenteraad van 25 april 2012 over de aanbesteding. Daarna heeft de gemeenteraad nog een besluit op 13 februari 2013 genomen, waarin – in het kader van de bezuinigingsopgave 1 stad 1 opgave – voorwaarden aan Cition worden gesteld voor de uitvoering van de digitalisering van het parkeerbeheer in 2013 en 2014. In dit rapport gaan we verder niet op dit besluit in.

<sup>2</sup> Er zijn drie achtereenvolgende beleidsnota’s geweest over verzelfstandiging: *Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam II* (28 maart 2001); *Doelgericht op afstand. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen* (17 januari 2008); *Doelgericht op afstand II Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016* (15 maart 2013).

## 1.2 Probleemstelling

### *Doel*

Het doel van dit onderzoek is te beoordelen of besluitvormingsprocessen rond verzelfstandigingen binnen de gemeente goed functioneren. Hiervoor reconstrueren we voor één casus zo precies mogelijk welke argumenten meespeelden, welke informatie voorhanden was en wie waarom welke beslissing nam. Het tweede, afgeleide doel van dit onderzoek heeft betrekking op de nota *Doelgericht op afstand*. Dit is het kader voor verzelfstandigingen en privatiseringen in Amsterdam. Deze nota biedt een beslisboom – een serie vragen die moet leiden naar de juiste beslissing – en een werkproces. In het onderzoek toetsen we de bruikbaarheid van deze nota. Op deze manier hoopt de rekenkamer bij te dragen aan het verbeteren van het besluitvormingsproces.

### *Probleemstelling*

Het onderzoek van de rekenkamer concentreert zich op de besluitvorming over de parkeerhandhaving. We gaan hierbij uit van de volgende probleemstelling:

In hoeverre was de besluitvorming over de verzelfstandiging en aanbesteding van het parkeerbeheer in Amsterdam van voldoende kwaliteit?

### *Onderzoeksvragen*

De onderzoeksvragen zijn in drieën verdeeld. De eerste serie gaat in op de aanwezigheid en kwaliteit van de informatie die voorhanden was bij de besluitvorming. De tweede serie gaat in op de kwaliteit van de besluiten, waarbij het gebruik van de informatie een belangrijke rol speelde. Het derde onderdeel gaat in op de bruikbaarheid van de nota *Doelgericht op afstand* als kader voor dit besluitvormingsproces.

Tabel 1.1 - Onderzoeksvragen

onderdeel	onderzoeksvragen
<i>Aanwezigheid en kwaliteit van informatie</i>	1. Op basis van welke informatie is besloten tot de verzelfstandiging en aanbesteding van het parkeerbeheer in Amsterdam?
	2. Hoe kwam de informatie tot stand?
	3. Hoe verhouden de argumenten voor verzelfstandiging en aanbesteding bij Cition zich tot andere verzelfstandigingen binnen de gemeente Amsterdam?
<i>Kwaliteit van besluiten</i>	4. Welke opties zijn overwogen?
	5. Welke gevolgen zijn onderkend?
	6. Is er een waarneembare afweging gemaakt?
	7. Is de raad op de juiste momenten betrokken in de besluitvorming?
<i>Bruikbaarheid van nota 'Doelgericht op Afstand'</i>	8. In hoeverre was de nota <i>Doelgericht op afstand</i> toereikend om het proces van verzelfstandiging en privatisering aan te sturen?



### 1.3 Normen

In dit onderzoek gaat het in essentie om de beoordeling van een besluitvormingsproces. Vanuit het perspectief van een rekenkamer is dat een ingewikkeld onderwerp omdat in de meeste politieke besluitvormingsprocessen het maken van plannen en het nemen van beslissingen nauw verweven zijn. Dat geldt zeker ook voor het ingewikkelde en langdurige traject rond de verzelfstandiging van Stadstoezicht, later Cision en de aanbesteding van het parkeerbeheer in Amsterdam. Van de (kwaliteit van) plannen kunnen we iets vinden. Het nemen van beslissingen is het domein van de politiek en in principe voor een rekenkamer een gegeven.

#### *Normen voor beslissingen*

Zoals gezegd is het nemen van beslissingen het domein van de politiek. Toch is er nog wel iets meer over te zeggen. Bij de beoordeling van politieke beslissingen zijn twee zaken van belang die een zekere terughoudendheid vragen. Allereerst is een opvatting over de wenselijkheid of onwenselijkheid van bepaalde uitkomsten uiteindelijk niet goed of fout. Hooguit kan men, als er sprake is van verschillende opvattingen nog praten over inconsistentie in opvattingen. Maar dan nog kan de vraag gesteld worden waarom iemand niet inconsistent zou mogen zijn. In de wetenschappelijke literatuur over het nemen van beslissingen wordt dat ook onderkend. Bij de beantwoording van de vraag of een genomen beslissing juist is, is daarom het uitgangspunt of een beslissing in overeenstemming is met dat wat de beslisser echt vindt. Dat wordt dan vervolgens handen en voeten gegeven door na te gaan of het keuzeprobleem op een goede manier is gestructureerd voordat de beslissing wordt genomen. Daarbij gaat het om de vraag of er relevante keuzeopties zijn onderscheiden en de gevolgen van die opties goed in kaart zijn gebracht.<sup>3</sup> Het is verdedigbaar om behalve het structuren van het keuzeprobleem ook het afwegingsproces te beoordelen, waarbij het dan gaat om de vraag of bij de afweging *waarneembaar* rekening is gehouden met de verschillende opties en aanwezige informatie over de gevolgen.

Behalve het feit dat opvattingen over uitkomsten niet goed of fout zijn, is er bij politieke beslissingen nog een heel andere reden om terughoudend te zijn. Bij politiek-bestuurlijke afwegingen spelen machtsvorming en belangentegenstellingen een belangrijke rol.<sup>4</sup> Legitieme politieke opvattingen en de noodzaak om die in overeenstemming te brengen met andere legitieme politieke opvattingen kunnen op elk moment het proces beïnvloeden. Daarbij kunnen keuzeopties al vroegtijdig worden afgeschoten en een bepaald soort gevolgen een hoge prioriteit krijgen. Dat is vanuit wetenschappelijke normatieve kaders niet direct verkeerd, maar de wispelturigheid en het gebrek aan transparantie die samenhangen met vorming van politieke com-

---

<sup>3</sup> In de rationele keuzetheorie is de gedachte dat alle relevante opties en alle gevolgen in kaart zouden kunnen worden gebracht. Sinds Herbert Simon ziet men in dat het vaak praktisch onmogelijk is om dat te rationaliseren. Bij *bounded rationality* gaat het niet langer om optimale oplossingen, maar om een bevredigende oplossing en voor de hand liggende opties en gevolgen.

<sup>4</sup> Victor Bekkens, *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (2007) 53. Maar ook padafhankelijkheid (het volgen van eenmaal ingezette patronen die soms zijn 'gestold' in instituties en wet- en regelgeving) of een bepaalde ideologische afweging (de vrije markt is altijd beter) kunnen een rol spelen.

promissen, geven politiek-bestuurlijke afwegingen wel een heel eigen karakter. De eerste nota over verzelfstandiging uit 2001 trekt dan ook de conclusie: *Het is noch mogelijk noch wenselijk dat deze beslissingen op machinale, technocratische wijze worden voorbereid en genomen. Er is ook geen strikt rationeel kader van criteria te geven dat onontkoombaar tot bepaalde beslissingen leidt.*<sup>5</sup>

Als rekenkamer moeten we dus terughoudend zijn met het geven van oordelen over beslissingen bij een complex, politiek-bestuurlijk gedreven dossier als het Amsterdamse parkeerbeheer. Aan de andere kant zal niemand willen dat door het politieke karakter van de besluitvorming verkeerde beslissingen worden genomen. Verkeerd in de zin dat de beslissing uiteindelijk naar ieders mening volstrekt verkeerd uitpakt en dat dat voorkomen had kunnen worden op basis van de informatie die op het moment dat de beslissing werd genomen, aanwezig was. Vanuit dat perspectief vinden we toch dat we beslissingen marginaal kunnen en moeten toetsen. Het idee daarbij is dat we kanttekeningen maken waar met het oog op volgende besluitvormingsprocessen van kan worden geleerd.

Wat is belangrijk bij het nemen van beslissingen? Wij vinden allereerst transparantie essentieel.<sup>6</sup> Dit betekent dat bestuurders in principe open moeten zijn over de risico's die de gemeente loopt bij een besluit, en dat zij open dienen te zijn over alle redenen om het besluit al dan niet te nemen. Marginale toetsing betekent dat wij ons realiseren dat belangen van derden geheimhouding kunnen rechtvaardigen en dat het vanuit politieke noodzaak af en toe onontkoombaar is dat er ruimte wordt genomen voor een passende timing om met informatie naar buiten te komen. Maar uiteindelijk is transparantie belangrijk om correctie mogelijk te maken.

Een tweede norm is dat beslissingen consistent zijn. Een beslissing dient in lijn te zijn met eerder genomen beslissingen. De marginale toetsing betekent in dit geval dat we ons realiseren dat er politiek-bestuurlijke argumenten kunnen zijn om inconsistent te zijn. Ook daarbij is het belangrijk dat er uiteindelijk gestreefd wordt naar transparantie over de argumenten.

Een derde norm die we in dit onderzoek zullen hanteren is de (begrensde) rationaliteit van de beslissingen. Dat betekent dat relevante opties in kaart moeten zijn gebracht, dat er duidelijke en adequate informatie over gevolgen voor handen is en dat er ook waarneembaar sprake is van afwegingen waarbij de opties worden overwogen en bij die afweging rekening wordt gehouden met de gevolgen. Ook hierbij zal de praktijk echter vaak weerbarstig zijn. Bij gevolgen gaat het immers vaak om een *inschatting* van maatschappelijke gevolgen, kosten én baten. In tabel 1.2 staan onze normen met de toetspunten voor de marginale toetsing van de beslissing samengevat.

---

<sup>5</sup> 'Aanpak en organisatie privatisering', p. 3.

<sup>6</sup> Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Vooruitkijken & terugblikken. Over kwaliteit van beleid en meten van resultaten* (Amsterdam 2014) p. 115.

Tabel 1.2 - Normen en toetspunten besluiten

marginale normen	toetspunten
Zoveel mogelijk transparant	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Open over risico's</li> <li>- Open over argumenten (overwogen opties en gevolgen)</li> </ul>
Zoveel mogelijk consistent	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besluit in lijn met eerdere besluiten</li> </ul>
Zoveel mogelijk rationeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevante opties in kaart gebracht</li> <li>- Informatie over gevolgen helder en adequaat</li> <li>- Afweging van opties op basis van gevolgen</li> </ul>

#### Normen voor plannen

Bij de beoordeling van beleid gaat het om de vraag of de probleemanalyse adequaat is en de doelen helder en concreet. Een tweede beoordelingsaspect is de mate waarin het duidelijk is welke concrete activiteiten zullen gaan worden ondernomen en in de derde plaats moet er een acceptabele onderbouwing zijn voor de relatie tussen activiteiten en doelen. Voor verzelfstandigingen werkt de gemeente met een raamnota. Het doel is daarin een gegeven (verzelfstandiging van een organisatieonderdeel) en de activiteiten die zullen moeten worden gaan ondernomen bij een verzelfstandiging zijn ook redelijk standaard. Het zwaartepunt in de beleidsontwikkeling ligt op de probleemanalyse, waarin de vraag moet worden beantwoord of de verzelfstandiging in een specifiek geval zinvol is. Wat wij in ons onderzoek nagaan is of (onderzoeksvraag 8) de raamnota *Doelgericht op afstand* een goed instrument daarvoor is. Daarbij gaat het concreet om de vraag of het denkkader en het proceskader helder en bruikbaar zijn. In tabel 1.3 zijn deze normen voorzien van een aantal toetspunten.

Tabel 1.3 - Normen en toetspunten voor plannen

norm	aandachtspunten bij toetsing
Is het denkkader helder en bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Heeft een algemeen uitgangspunt?</li> <li>Is het systematisch van opzet?</li> <li>Leidt tot duidelijk omschreven keuzes en keuzemomenten?</li> </ul>
Is het proceskader helder en bruikbaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is er sprake van een eenduidig onderscheiden fasering?</li> <li>Is er duidelijk welke activiteiten in elke onderscheiden fase moeten gebeuren?</li> <li>Is duidelijk hoe elke fase wordt afgesloten?</li> </ul>

## 1.4 Introductie beleid verzelfstandigen en privatiseren

In 2001 stelde de gemeenteraad van Amsterdam een nota vast waarin de werkwijze rond verzelfstandiging en privatisering werd vastgelegd. In de jaren ervoor waren verschillende gemeentelijke taken op afstand geplaatst en het besef groeide dat de gemeente kennis moest opbouwen op dit gebied en een gestructureerde aanpak noodzakelijk was. Dit leidde tot de nota *Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam* uit 2001. Centraal in de nota stonden een besliskader – welke afwegingen leiden tot een besluit – en een proceskader – welke stappen worden er genomen? De nota uit 2001 werd opgevolgd door een tweede nota uit 2008, getiteld *Doelgericht op afstand*. In 2013 werd deze nota herzien. Tussen de nota's bestaan we verschillen, waarop we verder ingaan in hoofdstuk 6. Hieronder geven we het denk- en proceskader in grote lijnen weer, zoals dat opgenomen is in de nota *Doelgericht op afstand* uit 2008.

### 1.4.1 Begripsverklaring

In deze nota's staan een aantal begrippen centraal, die extra uitleg behoeven. Voor de kernbegrippen hanteren wij de volgende definities<sup>7</sup>:

*Beëindigen*: het beëindigen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten.

*Uitplaatsen*: het overdragen van een tot dan toe door de gemeente uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten aan een andere publiekrechtelijke of not-for-profit organisatie.

*Verzelfstandigen*: het onderbrengen van een tot dan toe door de gemeente uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten in een privaatrechtelijke rechtspersoon, waarin de gemeente een dominerende invloed heeft, bijvoorbeeld door meerderheid van stemmen of aandelen.

*Privatiseren*: het verkopen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten aan één of meer private partijen.<sup>8</sup>

*Aanbesteden*: het uitnodigen door de overheid van verschillende bedrijven om een offerte te maken voor het uitvoeren van een taak in het publiek belang. De overheid kiest dan uit de offertes één bedrijf of organisatie die de taak mag gaan uitvoeren.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> We hanteren hierbij zoveel mogelijk de definities die de gemeente zelf formuleert in de beleidsnotitie *Doelgericht op afstand*.

<sup>8</sup> *Doelgericht op afstand*, bijlage 1, p. 6.

<sup>9</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* Hoofdrapport (2012), p. 96.

### 1.4.2 Het denkkader

De inhoudelijke afweging om te besluiten of een taak door de gemeente moet worden uitgevoerd, dan wel op afstand dient te worden geplaatst, is in *Doelgericht op afstand* opgesteld aan de hand van een aantal stappen<sup>10</sup>:

#### *Stap 1 - Is er sprake van een gemeentelijk publiek belang?*

De eerste stap moet antwoord geven op de vraag of er sprake is van een gemeentelijk publiek belang. Het uitgangspunt hierbij is dat de gemeente alleen taken uitvoert of laat uitvoeren die voortkomen uit een gemeentelijk publiek belang. Of iets een publiek belang is, is een politieke afweging. Is er sprake van een publiek belang, dan volgt stap 2.

#### *Stap 2 - Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?*

Gemeentelijke betrokkenheid is noodzakelijk als er een wettelijke verplichting is een zaak intern door de gemeente te laten uitvoeren. Maar ook de wens altijd te kunnen beschikken over specialistische kennis en ervaring of de hoge kosten die samengaan met een uitbesteding, kunnen volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk maken. Is dit het geval, dan zal de activiteit intern worden uitgevoerd. Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt stap 3.

#### *Stap 3 - Is voldoende invloed als opdracht-, subsidie-, of regelgever of als verstreker van lening of garantie mogelijk en afdoende?*

Als er sprake is van een publiek belang, heeft de gemeente ook een verantwoordelijkheid. Het is echter mogelijk deze verantwoordelijkheid te dragen door middel van een omschreven opdracht, een subsidieverstrekking, door regels te ontwikkelen of door een lening uit te geven. Is dit het geval, dan volgt in beginsel privatisering, uitplaatsing of beëindiging. Is de conclusie is dat de gemeente op deze wijze niet voldoende invloed kan uitoefenen, dan volgt stap 4.

#### *Stap 4 - Is er een dringende reden tot verzelfstandiging?*

Deze dringende reden zal gelegen zijn in de noodzaak tot verzakelijking van het management en bedrijfsvoering. Ook dient rekening te worden gehouden met een aantal aanvullende criteria. Als de dwingende reden er is, dan volgt in beginsel (externe) verzelfstandiging.

#### *Stap 5 - Instellen gemeentelijke vertegenwoordiging?*

Het is mogelijk dat het financiële en bestuurlijke belang en de daaraan gekoppelde zeggenschap in de af te stoten organisatie niet voldoende is om de risico's en onzekerheden voor de gemeente afdoende te beperken. Dan komt de gemeente voor de afweging te staan of ze een vertegenwoordiging in de organisatie wil hebben. Dat kan via een door de gemeente benoemde functionaris in een bestuursorgaan van de organisatie. In dat geval kan er echter wel sprake zijn van een 'dubbele pettenproblematiek'.

---

<sup>10</sup> Gemeente Amsterdam, *Doelgericht op afstand. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigen, deelnemingen en vertegenwoordigingen* (Amsterdam 2008), p. 8. Deze stappen zien er in de andere raamnota's wat anders uit. Zie hiervoor hoofdstuk 6.;

Voor gemeentelijke vertegenwoordigingen geldt daarom ook een 'nee tenzij-beleid': in beginsel geen gemeentelijke vertegenwoordiging, tenzij alle andere mogelijkheden om het publieke belang te dienen niet geschikt zijn.

Samenvattend is het uitgangspunt van het beleid van de gemeente Amsterdam 'nee, tenzij'. Dit betekent dat de gemeente activiteiten niet uitvoert, zolang het publieke belang hierbij niet in het geding komt.<sup>11</sup>

### 1.4.3 Het proceskader

Het proces om te bepalen of en op welke manier een activiteit op afstand wordt geplaatst, is in de nota *Doelgericht op afstand* ingedeeld in vier fases.

#### *Fase 1: Denkfase*

Het initiatief voor de denkfase kan overal binnen de gemeentelijke organisatie opkomen, zowel op politiek als op ambtelijk niveau. In deze fase toetst het college een gemeentelijke activiteit aan de uitgangspunten van het nee, tenzij-beleid. Op basis van het denkkader is het mogelijk een principekeuze te nemen tussen privatiseren, uitplaatsen, verzelfstandigen, beëindigen of binnengemeentelijk houden. In deze denkfase kan zonder noemenswaardige kosten bepaald worden of het zin heeft de onderzoeksfase te starten.

#### *Fase 2: Onderzoeksfase*

Doel van de onderzoeksfase is te komen tot een nauwkeurig beeld over de haalbaarheid, zodat het college een definitieve keuze over de positionering van een gemeentelijk onderdeel aan de gemeenteraad kan voorleggen. Onderdelen van deze fase zijn het opstellen van een analyse van de sterke en zwakke punten van het gemeentelijk onderdeel en de kansen en bedreigingen van de verschillende opties (een SWOT-analyse). Ook wordt gekeken naar een sociaal plan voor de medewerkers, vindt er een doorlichting van de bedrijfsvoering plaats en vindt er een kosten- en batenanalyse plaats van de verschillende scenario's. Op basis van de onderzoeksfase wordt een definitieve keuze gemaakt.

#### *Fase 3: Uitvoeringsfase*

In de uitvoeringsfase draagt het college zorg voor de uitvoering van het genomen besluit. In deze fase vinden onder andere de onderhandelingen met de bonden plaats en wordt een definitief besluit genomen over het sociaal plan. Ook wordt hier de nieuwe organisatie opgericht en wordt het beheer, de sturing en het toezicht geregeld, voor zover daar sprake van is.

#### *Fase 4: Nazorg- en beheersfase*

De ambtelijke projectleiding bewaakt in deze fase de implementatie van de afspraken die uit de besluiten voortvloeien. Het college wordt periodiek geïnformeerd over de afwikkeling hiervan.

---

<sup>11</sup> *Doelgericht op afstand*, p. 8. *Doelgericht op afstand II*, p. 2.

## 1.5 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is verricht op basis van de bestudering van alle relevante documenten en door gesprekken met betrokkenen, zowel ambtelijke als bestuurlijk. In de bijlagen staat vermeld met wie wij hebben gesproken en welke documenten we hebben bestudeerd.

## 1.6 Leeswijzer

Het onderzoek is chronologisch ingedeeld, waarbij de indeling van de nota *Doelgericht op afstand* is gevolgd. We gaan per hoofdstuk de verschillende fases van het besluitvormingsproces langs. Dit betekent dat het is ingedeeld in een denkfase (2003), een onderzoeksfase (2003-2008) en een uitvoeringsfase (2008-2012). Ons onderzoek eindigt in de laatste fase met het besluit tot aanbesteding in 2012. Voor elke fase van de besluitvorming onderzoeken we de aanwezigheid en kwaliteit van de informatie en de kwaliteit van de besluitvorming. We beginnen het chronologische overzicht met een schets in hoofdstuk 2 van de voorgeschiedenis (voor 2003) van het op afstand zetten van het parkeerbeheer. In het laatste hoofdstuk gaan we in op de bruikbaarheid van de beleidsnota's voor het besluitvormingsproces rond de verzelfstandiging van het parkeerbeheer. Vanwege de gevoeligheden die het huidige aanbestedings-traject met zich meebrengt, nemen wij in dit onderzoek geen informatie over de bedrijfsvoering van Cition op (zie kader).

### *Chinese Muur blijft ongemoeid in onderzoek rekenkamer*

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op de huidige bedrijfsvoering van Cition. Het openbaar maken van deze informatie is momenteel onwenselijk in het licht van de lopende aanbesteding. Andere inschrijvende partijen zowel als de aanbestedende partij (het Parkeer Regie Orgaan van de gemeente Amsterdam) kunnen met deze informatie hun voordeel doen en zo de aanbesteding verstoren. Om dit te voorkomen, heeft de gemeente een zogenaamde Chinese Muur opgericht tussen de gemeente als aandeelhouder (de voormalige Bestuursdienst, nu Bestuur en Organisatie) en de gemeente als aanbestedende partij (het PRO). Tussen deze twee onderdelen mag geen uitwisseling van informatie plaatsvinden. Doordat de rekenkamer zich richt op de besluitvorming rond de verzelfstandiging en aanbesteding en niet op de bedrijfsvoering van Cition, zal het onderzoek aan één zijde van de Chinese Muur blijven.





## **2 Voorgeschiedenis (voor 2003)**

### **2.1 Stadstoezicht functioneert niet goed**

Lange tijd is de uitvoering en handhaving van het betaald parkeren in Amsterdam een taak van een gemeentelijke dienst geweest. Vanaf 1 januari 1996 ligt parkeerhandhaving bij de dan nieuwe dienst Stadstoezicht. De dienst is een uitvoeringsorganisatie van verschillende soorten toezicht – op parkeren, de openbare ruimte en de openbare orde – die eerder bij andere diensten lagen.<sup>12</sup> De nieuwe organisatie kampt met aanloopproblemen. Zo bestaat er in het eerste jaar direct een tekort op de balans van bijna zeven ton (euro). Bovendien is de interne organisatie, en dan met name de interne controle – een belangrijk onderdeel bij een uitvoeringstaak waar ambtenaren op individueel niveau parkeergelden moeten innen – nog niet op orde. Ook duidt het hoge ziekteverzuim van 21 procent op problemen in de bedrijfscultuur.

In de jaren erna boekt Stadstoezicht kleine successen. Het ziekteverzuim wordt teruggebracht naar ongeveer 15 procent en in 2000 en 2001 noteert de dienst zwarte cijfers. Stadstoezicht besteedt aandacht aan het terugdringen van fraude en aan het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie. Toch is het lek niet boven. Fraude en ziekteverzuim blijken hardnekkig. In 2002 moet € 1,9 miljoen extra aan personeel worden uitgegeven. Ruim € 1 miljoen daarvan is bestemd voor vervanging van personeel dat betrokken was bij integriteitschendingen. Ook uit andere problemen blijkt dat de fraude effect heeft op de gehele organisatie. Zo is het financiële beheer er vanaf 1997 (toen de eerste fraudezaken aan het licht kwamen) vooral op gericht de interne controle te verbeteren. De fraude was immers mogelijk geworden doordat handhavers niet goed gecontroleerd werden. Dit betekent dat er maar weinig tijd overblijft om de informatievoorziening naar het management goed te organiseren. Het managementteam kan dan ook vaak niet terugvallen op de juiste financiële gegevens, waardoor besluiten op basis van verkeerde informatie worden genomen. De problemen bij de afdeling financiële administratie lijken structureel: inkomsten worden niet goed bijgehouden, achterstanden zijn groot en kennis en ervaring van medewerkers beperkt.

### **2.2 Stadsdeel Oud Zuid contracteert een marktpartij**

Ziekteverzuim, gevallen van fraude, een gebrekkige organisatiestructuur: de verschillende problemen van de nieuwe dienst Stadstoezicht lijken elkaar te versterken. Een bijkomende factor is dat het werkgebied van de afdeling parkeertoezicht niet vastligt. Stadsdelen mogen zelf kiezen welke partij het betaald parkeren in hun stadsdeel uitvoert – de gemeentelijke dienst Stadstoezicht of een andere, commerciële partij. Door alle problemen bij Stadstoezicht raakt één van de ‘klanten’, stadsdeel Oud-Zuid, ontevreden over de geleverde dienstverlening. Al sinds het jaar 2000 wordt in de stadsdeelraad van Oud-Zuid gesproken over de wenselijkheid par-

---

<sup>12</sup> Deze informatie is afkomstig uit het rapport van de raadscommissie ‘Vooronderzoek dienst Stadstoezicht’ (19 februari 2004).

keerhandhaving openbaar aan te besteden. De achtergrond hiervan lijkt 'irritatie over de geleverde dienstverlening' te zijn. Op 1 november 2000 wordt de verlenging van het contract met Stadstoezicht in de deelraad besproken. De raad stelt een verlenging van slechts één jaar voor, maar het dagelijks bestuur wil een verlenging van twee jaar, omdat Stadstoezicht dan kan tonen dat het zich kan verbeteren en het dagelijks bestuur de tijd heeft om een aanbesteding voor te bereiden. Aldus wordt besloten.<sup>13</sup>

Op 17 april 2002 meldt Oud-Zuid aan Stadstoezicht het per 31 december van dat jaar aflopende contract met één jaar te willen verlengen om daarna een procedure tot openbare aanbesteding te starten. Een maand later neemt het dagelijks bestuur van het stadsdeel hierover het definitieve besluit. Op 29 januari 2003 stemt de stadsdeelraad in met een notitie *Uitgangspunt contract parkeren*, waarna de aanbesteding Europees wordt gepubliceerd. Stadstoezicht dingt met twee andere partijen mee. Het bestuurlijk team Stadstoezicht (wethouders Maij, Oudkerk en Dales en burgemeester Cohen) praat een aantal maal over de ontstane situatie. Er wordt gediscussieerd over de optie om in te grijpen in het proces van aanbesteding. Voor Stadstoezicht is het behoud van het contract met Oud Zuid immers cruciaal: er staan banen op het spel en er kan een precedent van uitgaan voor de andere stadsdelen. De kanttekeningen bij het ingrijpen zijn vooral bestuurlijk-juridisch van aard.<sup>14</sup> Alleen het stadsdeel zelf zou de aanbesteding kunnen stoppen. Bovendien schat Stadstoezicht de eigen kans hoog in. Er wordt besloten om niet in te grijpen. Tot 27 mei 2003 bestaat bij de gemeenteraad, op grond van mededelingen hierover door het college en de directeur van de dienst, de verwachting dat het contract aan Stadstoezicht zal worden gegund. Op 28 mei 2003 maakt het stadsdeel Oud-Zuid echter bekend het contract aan PCH te gunnen. Op 1 januari 2004 is de parkeerhandhaving in Oud-Zuid door PCH gestart.

Het besluit van Oud Zuid heeft nogal wat gevolgen. Stadstoezicht verliest 20% van haar omzet en moet medewerkers ontslaan, wat tot een flinke financiële strop voor de centrale stad leidt. Deze gebeurtenis roept een aantal vragen op. Een belangrijke vraag is of de baten die stadsdeel Oud Zuid heeft, opwegen tegen de (reorganisatie) kosten die ontstaan bij de centrale stad. Daarnaast ontstaat het beeld – of wordt het beeld bevestigd – dat Stadstoezicht domweg te duur is en bestaat het reële gevaar dat de andere stadsdelen ook een aanbesteding willen organiseren. Dit roept de vraag op of Stadstoezicht nog wel goed gepositioneerd is. Het College heeft daarop op 13 mei 2003 besloten de denkfase te starten.

---

<sup>13</sup> Gemeenteraad Amsterdam, *Vooronderzoek Stadstoezicht* (februari 2004) p. 33.

<sup>14</sup> *Vooronderzoek Stadstoezicht* (februari 2004) p. 34.

Overigens was stadsdeel Oud Zuid niet het eerste stadsdeel waar het parkeerbeheer door een particulier bedrijf werd uitgevoerd. In de stadsdelen Bos en Lommer en De Baarsjes verzorgde PCH als sinds 1996 respectievelijk 1997 het parkeerbeheer. In die jaren startte het betaald parkeren op straat in deze twee stadsdelen. Dit omvatte bij de start slechts enkele straten rondom een parkeergarage, die al door PCH werd geëxploiteerd. Maar door de stapsgewijze uitbreiding van het areaal en de dagdelen met betaald parkeren was het parkeerbeheer in 2003 al tot vrijwel de volledige 2 stadsdelen uitgebreid. Van belang is dat in deze stadsdelen nooit sprake is geweest van activiteiten die eerst door Stadstoezicht werden uitgevoerd en later door een particulier zijn overgenomen.



## 3 Denkfase (2003)

### 3.1 Inleiding

Het startschot van het proces van verzelfstandiging was het besluit van het college op 13 mei 2003 om de denkfase te starten. Een aanleiding om deze fase te starten was de aanbesteding van het parkeerbeheer van stadsdeel Oud Zuid. Hierdoor was de dienst Stadstoezicht gedwongen om veel personeel te ontslaan.<sup>15</sup> Maar in de besluitvorming werd de aanleiding breder gezien. Men had namelijk geconstateerd dat Stadstoezicht zich onvoldoende had aangepast aan haar positie als marktorganisatie in een concurrerende omgeving. De denkfase eindigde met het besluit op 17 juni 2003 – een maand na de start dus – om de onderzoeksfase te starten. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe dit besluit tot stand kwam, wat de kwaliteit was van de informatie die meespeelde en wat de kwaliteit van het besluit was.

### 3.2 Hoe kwam het besluit tot stand

De denkfase is in 2003 in betrekkelijk korte tijd – ruim een maand – uitgevoerd. De Bestuursdienst heeft in deze periode een onderzoek verricht naar de mogelijkheid om activiteiten van parkeertoezicht af te stoten. Bepalend hierbij waren de vragen zoals die in de nota uit 2001 beschreven stonden.

- vraag 1: Is er sprake van een wettelijke taak en – zo ja – is de gemeente verplicht de desbetreffende activiteit zelf uit te voeren?
- vraag 2: Zo nee, is er een publiek belang in het geding?
- vraag 3: Kan de gemeente als opdrachtgever, regelgever of als eigenaar de taakuitvoering beïnvloeden?

Met deze vragen als leidraad richt de denkfase zich vooral op de *mogelijkheid* om parkeertoezicht af te stoten. De vraag of externe verzelfstandiging te verkiezen is boven ongewijzigd behoud is niet behandeld, omdat hiervoor een diepgaandere analyse van de situatie nodig zou zijn<sup>16</sup>.

Het onderzoek is intern door de Bestuursdienst uitgevoerd.<sup>17</sup> De conclusie was dat de diverse activiteiten van Stadstoezicht in principe afgestoten konden worden omdat er géén wettelijke belemmeringen waren die zich hier tegen verzetten. Dit gold in ieder geval voor de fiscale parkeerhandhaving. Voor de parkeerhandhaving waar een BOA-bevoegdheid noodzakelijk was, was afstoting wel ingewikkelder, maar niet onmogelijk. De juridische afweging – is het wettelijk mogelijk om deze taken af te stoten – vormde slechts een deel van het onderzoek. Hiernaast werd onderzocht of in de

---

<sup>15</sup> College van B en W, 'Voorlopig reorganisatieplan en daarbij behorende plaatsingprocedure / sociaal plan Stadstoezicht', 2 december 2003.

<sup>16</sup> Bestuursdienst, 'Activiteiten Stadstoezicht zouden in principe afgestoten kunnen worden, maar onderzoeksfase is noodzakelijk', 17 juni 2003, p. 7.

<sup>17</sup> Interview Weekers, 6 januari 2015.

verschillende opties het publieke belang wel was gewaarborgd. Ook hier was de conclusie dat dit het geval was. Ook wanneer het parkeertoezicht werd afgestoten, kon door middel van goed opdrachtgeverschap het publiek belang veilig gesteld worden.

Tijdens de denkfase is ook een probleemanalyse gemaakt van de situatie bij Stadstoezicht. De Bestuursdienst concludeerde dat veel van de problemen bij Stadstoezicht te maken hadden met de dubbele doelstellingen van de dienst. Enerzijds was Stadstoezicht opgezet om als een marktpartij te functioneren. Stadsdelen namen diensten af van Stadstoezicht, maar waren hiertoe niet verplicht. Ze konden ook voor een andere marktpartij kiezen. Dit betekende dat de dienst daadwerkelijk concurrerend diende te zijn. Anderzijds had Stadstoezicht ook een maatschappelijke functie: het was een reïntegratiebedrijf waar werklozen door middel van instroom- en doorstroombanen een plek op de arbeidsmarkt konden vinden. Het aanbieden van deze banen – waar extra begeleiding noodzakelijk is – maakte het moeilijk om marktconform te functioneren.<sup>18</sup>

Op basis van denkfase bleek het nog niet mogelijk een weloverwogen en eenduidige keuze te maken voor de positionering van Stadstoezicht. Er waren nog veel onduidelijkheden. Zo wist men nog niet of en tegen welke frictiekosten de medewerkers van Stadstoezicht konden overgaan naar een andere CAO. Dit was een centraal punt, aangezien privatisering – één van de opties die voorlagen – de overgang naar een andere CAO impliceerde. De bestuursdienst stelde echter toch voor de denkfase af te ronden en de onderzoeksfase te starten met een CAO-vergelijking. Hierdoor zou men in een vroeg stadium kunnen bepalen of privatisering een optie was. De vergelijking zou prohibitief kunnen werken. Wanneer de CAO-vergelijking geen belemmeringen zou opleveren om dienstonderdelen af te stoten, zou de rest van de onderzoeksfase kunnen starten. Aldus is besloten.

### 3.3 De kwaliteit van de besluiten

Het besluit dat het college aan het eind van de denkfase nam, betrof slechts een beperkte vraagstelling. Op grond van de voorliggende notitie besloot het college dat afstoten van Stadstoezicht in principe mogelijk was, omdat er geen sprake was van een wettelijke taak. Er was wel een publiek belang in het geding, maar dit kwam door afstoting niet in het gedrang. Het college wilde de positionering van Stadstoezicht verder onderzoeken.

De denkfase is door het college van B&W afgesloten met iets dat een principebesluit is genoemd, maar dat geen besluit was over de positionering van de nieuwe organisatie. Het genomen besluit is daarom een voorlopig besluit te noemen. Mogelijke opties waren nog niet in kaart gebracht, laat staan overwogen. Het college constateerde dat er een aantal vragen en onzekerheden waren gerezen die het onmogelijk maakten om

---

<sup>18</sup> Bestuursdienst, 'Activiteiten Stadstoezicht zouden in principe afgestoten kunnen worden, maar onderzoeksfase is noodzakelijk', 17 juni 2003, p. 5.

- conform de systematiek van de raamnota *Aanpak en organisatie privatisering* - al een weloverwogen keuze over de positionering van Stadstoezicht te maken. De genoemde vragen en onzekerheden betroffen de uitkomsten van een CAO-vergelijking, een afbakening van de markt en de BOA-bevoegdheden. Waarom het college meende - ondanks de geconstateerde afwijking van de systematiek in de raamnota - toch tot de onderzoeksfase te kunnen overgaan, is ons onduidelijk. Daarvoor zijn de in bestuurlijke documenten geen duidelijke argumenten te vinden<sup>19</sup>.

De notitie die ten grondslag lag aan het besluit een onderzoeksfase te starten, is in korte tijd opgesteld. De denkfase heeft slechts een maand in beslag genomen. Dit onderzoek was qua reikwijdte beperkt en vooropgezet qua inhoud. De notitie behandelt de vragen of het juridisch mogelijk is Stadstoezicht op afstand te plaatsen, en of hiermee een publiek belang in het geding komt. Daarbij wordt ingegaan op een aantal specifieke kwesties, zoals de BOA-bevoegdheid. Kwesties over de concrete mogelijkheden om te verzelfstandigen - bijvoorbeeld met betrekking tot de frictiekosten die hiermee gepaard zouden gaan - worden bewaard tot de onderzoeksfase. De informatie is kwalitatief goed te noemen, maar betreft - gezien de beperkte vraagstelling - slechts enkele onderwerpen.

Al na een maand kwam het college dus tot een besluit, waardoor het afweek van de in de raamnota vastgestelde systematiek inzake verzelfstandigingen, op grond van niet nader benoemde argumenten. Dit getuigt niet van een streven naar zoveel mogelijk consistent handelen. Het achtte zich niet in staat om een keuze te maken over de positionering van Stadstoezicht, maar wilde toch verder gaan. Daaruit komt niet het beeld naar voren van een college dat een poging onderneemt om zoveel mogelijk rationeel te handelen. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat het college een besluit voor zich uit heeft geschoven, maar toch al de denkfase heeft willen afronden, wellicht om zijn besluitvaardigheid te onderstrepen.

Samenvattend zijn er kanttekeningen te maken bij de consistentie van het besluit - dat afweek van de weg die in de raamnota was aangegeven - en de rationaliteit van het besluit - namelijk verder gaan ondanks dat geen keuze was gemaakt over de positionering van Stadstoezicht.

---

<sup>19</sup> De formulering over het doel van de denkfases verschilt tussen de raamnota's. In Doelgericht op afstand I p. 12 staat: 'Op basis van (het) denkkader is het mogelijk een principekeuze te maken tussen privatiseren, uitplaatsen, verzelfstandigen, beëindigen of binnengemeentelijk houden. Het college neemt hierover een besluit'. In Doelgericht op afstand II p. 25 staat: 'Op basis van het denkkader is het mogelijk een principekeuze te maken over een oprichting dan wel een verzelfstandiging'.





## 4 Onderzoeksfase (2003-2008)

### 4.1 Inleiding

Het college had in de praktijk van Stadstoezicht het verzelfstandigingsbeleid aangepast. De denkfase, vooronderzoeksfase en voorbereidingsfase uit de nota van 2001 waren in dit proces veranderd tot een ruimere denkfase en een onderzoeksfase. In de denkfase werd onderzocht of het wettelijk mogelijk was de activiteiten af te stoten, en of hiermee het publiek belang wel geborgd was. In de onderzoeksfase werden de concrete mogelijkheden van afstoting onderzocht. De tweede fase van het proces van verzelfstandiging begon in de zomer van 2003 en trapte af met de CAO-vergelijking. De onderzoeksfase eindigde in april 2008, toen het college het voorgenomen besluit nam om Stadstoezicht te ontvlechten in 5 onderdelen, waaronder een verzelfstandigd gemeentelijk bedrijf voor de fiscale parkeerhandhaving. In de vijf jaar tot het besluit werd niet alleen onderzoek verricht. Een belangrijk onderdeel vormde de discussie tussen de stadsdelen en de centrale stad, die moeite hadden tot een gezamenlijk standpunt te komen.

### 4.2 Hoe kwam het besluit tot stand

#### 4.2.1 Kosten voor onmiddellijk privatiseren of liquideren zijn torenhoog

De CAO-vergelijking die als startpunt fungeerde van de onderzoeksfase is opgesteld door een extern bureau. Uit de vergelijking bleek dat de kosten van onmiddellijk privatiseren of liquideren onaanvaardbaar hoog zouden zijn. In een gematigd scenario was er al sprake van € 74 tot 107 miljoen. Deze kosten zouden voor rekening van de centrale stad komen. Dit besef leidde ertoe dat het college op 26 augustus 2003 ervoor koos Stadstoezicht in dezelfde vorm te behouden en te werken aan een 'gezonde toekomst' binnen de huidige constellatie. Hiertoe werd een reorganisatietraject ontwikkeld. Deze reorganisatie was überhaupt noodzakelijk, omdat Stadstoezicht een groot aantal werknemers moest ontslaan. Maar de reorganisatie had ook specifiek tot doel de bedrijfsvoering van Stadstoezicht te verbeteren. Zo wilde men het bedrijf splitsen in verschillende onderdelen, de bedrijfscultuur en het personeelsbeleid aanscherpen en efficiënter gaan werken.<sup>20</sup>

Stadstoezicht kon echter ook nog omvallen wanneer meer stadsdelen het contract niet zouden verlengen. Om dit te voorkomen, besloot het college in eerste instantie om stadsdelen in dit geval te dwingen het personeel van Stadstoezicht over te nemen, of in hun aanbesteding een marktpartij hiertoe te dwingen. Dit besluit bleek echter juridische risico's met zich mee te brengen – het was niet duidelijk of het college de stadsdelen hiertoe wel zou kunnen dwingen. Een mogelijkheid was om in die situatie parkeerbeheer dan maar op de A-lijst te zetten, wat betekende dat de centrale stad de bevoegdheid naar zich toetrok. Hoewel deze optie is besproken, is er niet voor gekozen, omdat dit te zwaar ingreep in de bevoegdhedenverhouding tussen de

---

<sup>20</sup> College van B en W, 'Voorlopig reorganisatieplan en daarbij behorende plaatsingsprocedure/sociaal plan Stadstoezicht', 2 december 2003, p. 1.

centrale stad en de stadsdelen.<sup>21</sup> In november 2003 kwam het college dan ook terug op het besluit, en koos het ervoor om het aanbestedingsrecht van stadsdelen die de diensten van Stadstoezicht afnamen tijdelijk te schorsen. Deze stadsdelen moesten dus verplicht inbesteden. Dit besluit van de centrale stad zette echter ook kwaad bloed. De stadsdelen waren gefrustreerd dat dit besluit eenzijdig werd vastgesteld en dat hen op deze wijze autonomie werd ontnomen. Volgens de toenmalig voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg dreigden een aantal stadsdelen met juridische stappen om het besluit van het college aan te vechten.<sup>22</sup>

#### **4.2.2 Stads en stadsdelen pogen tot een gezamenlijk standpunt te komen**

De onderzoeksfase werd dus voortgezet. Er werd een ambtelijk team ingericht, waar naast de Bestuursdienst ook stadsdeelsecretarissen van de stadsdelen zitting in namen. Hiernaast was er een bestuurlijk team, dat bestond uit de burgemeester en de wethouder Bedrijven, en een vertegenwoordiging van de stadsdelen, bestaande uit het presidium en een stadsdeelvoorzitter en portefeuillehouder van de stadsdelen Oud Zuid en Westerpark. De centrale stad en de stadsdelen hadden allereerst de taak om te komen tot een gezamenlijke analyse van het probleem. Voor de stadsdelen was het probleem dat zij moesten werken met een parkeerbeheerder die duurder was dan een marktpartij en niet goed functioneerde. Een kwalitatief slechte parkeerbeheerder haalde minder geld op aan naheffing en schaadde hiermee de financiële positie van de stadsdelen (voor wie de parkeergelden in de loop der jaren een steeds belangrijker inkomstenbron werden). De stadsdelen hadden dus reden om over te gaan tot een aanbesteding, maar werden hierin tegengewerkt door de centrale stad. De belangen van de centrale stad lagen anders. Deze was verantwoordelijk voor de dienst Stadstoezicht, en zou te maken krijgen met hoge kosten, wanneer deze dienst geen opdrachtgevers meer zou hebben. Simpel gezegd: wanneer de stadsdelen hun zin kregen en een marktpartij zouden inhuren, zou de centrale stad voor hoge kosten komen te staan. Volgens de stadsdelen zouden zij – wanneer de situatie onveranderd bleef – te veel blijven betalen voor een slecht functionerende parkeerbeheerder.<sup>23</sup>

Pas in 2005 werd deze discussie beslecht. Dit kwam ook door de politieke dimensie. Enerzijds betrof dit de ideologische kwestie of de parkeerhandhaving aan de markt over gelaten kon worden, of dat het een overheidstaak was. Anderzijds ging het over de verhouding tussen centrale stad en stadsdelen: stadsdelen vonden dat ze zelf konden beslissen voor hun parkeerhandhaver en dat niet de centrale stad daar over ging.<sup>24</sup> De centrale stad vond dat stadsdelen dit niet konden maken, vanwege de hoge kosten waarmee zij hierdoor opgezadeld zou worden. Deze aspecten bleven in het verdere proces steeds (op de achtergrond) meespelen.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> College van B en W, *'Europese aanbestedingen van parkeermanagement door stadsdelen'*, 18 november 2003, p. 5-6.

<sup>22</sup> Interview met De Jager, 16 december 2014.

<sup>23</sup> Interview met De Jager, 16 december 2014. Interview met Weekers, 5 januari 2015.

<sup>24</sup> College van B en W, *'Europese aanbestedingen van parkeermanagementdiensten door stadsdelen'*, 18 november 2003, p. 10.

<sup>25</sup> Interview Weekers, 5 januari 2015.

Het ambtelijk team wist na lang onderhandelen tot een gezamenlijk standpunt te komen, maar de bestuurders konden zich er nog niet in vinden.<sup>26</sup> Hierop besloten op 12 mei 2005 het college en de stadsdelen om twee onafhankelijke en gezaghebbende personen in de gemeente advies te laten uitbrengen om de ontstane impasse te doorbreken. Maar de druk werd ook opgevoerd doordat de gemeenteraad eiste dat de wethouder Bedrijven na het zomerreces met een oplossing diende te komen. De heren Moor en Oosterbaan werden ingeschakeld om een advies te formuleren. Hoewel hun advies op belangrijke punten niet wordt overgenomen, helpt het wel mee om het laatste zetje naar een gemeenschappelijk standpunt te zetten. Op 20 september 2005 komt er dan een gezamenlijk standpunt van het college en de stadsdelen. Het behelst onder meer dat Stadstoezicht de efficiency van de fiscale parkeerhandhaving met tenminste 12% dient te verbeteren, deels door de bedrijfsvoering te optimaliseren, deels door de arbeidsvoorwaarden aan te passen.<sup>27</sup> Stadstoezicht krijgt nog drie jaar de tijd – dus tot de zomer van 2008 - om te werken aan een gezonde toekomst. In deze periode gaan de centrale stad en de stadsdelen onderzoeken op welke wijze Stadstoezicht gepositioneerd zou moeten worden. Hierbij worden vier opties genoemd – één daarvan is een overheids-BV. Men besluit dat de definitieve besluitvorming hierover zo spoedig mogelijk plaatsvindt, maar in ieder geval binnen drie jaar.<sup>28</sup>

Wat opvalt is dat de notities in 2005 elkaar soms regelrecht tegenspreken. Zo beschrijft de Bestuursdienst dat bestuurders van stadsdelen niet willen dragen in de kosten die het bereiken van marktconformiteit vereist<sup>29</sup>. Een week later schrijven de stadsdeelbestuurders dat ze graag willen praten over de verdeling van de kosten<sup>30</sup>. Het gaat er niet zozeer om, wie gelijk heeft, maar het is duidelijk dat informatie en standpunten in dit proces zich in hoog tempo opvolgen – en dat veel onzeker is. Bij de stadsdelen bestond dan ook een andere kijk op de ambtelijke organisatie. De Bestuursdienst zou te veel een dienst zijn geweest van de wethouder en niet voor de hele gemeente, dus ook de stadsdelen. Zo zouden de stadsdelen een aantal maal stukken ontvangen hebben van de Bestuursdienst, waar onjuistheden in zaten. Dit probeerde men dan telkens in het vooroverleg te ondervangen. Maar volgens de toenmalige voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg is het een aantal keer gebeurd dat er stukken naar het college werden gestuurd met fouten, waardoor de stadsdelen werden genoodzaakt zelf een extra stuk naar het college te sturen om het recht te zetten.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Interview Weekers, 5 januari 2015. Interview De Jager, 16 december 2014.

<sup>27</sup> College van B&W, *Stadstoezicht: Gemeenschappelijk standpunt College en Stadsdelen over de positie van Stadstoezicht*, 20 september 2005.

<sup>28</sup> College van B&W, *Stadstoezicht: Gemeenschappelijk standpunt College en Stadsdelen over de positie van Stadstoezicht*, 20 september 2005.

<sup>29</sup> Memo Bestuursdienst aan Cohen en Maij, 8 juli 2005.

<sup>30</sup> Memo De Jager aan College van B&W, 13 juli 2005.

<sup>31</sup> Interview De Jager, 16 december 2014.

Veel van de op 20 september 2005 niet ingevulde afspraken worden in 2006 alsnog ingevuld, nadat een financiële commissie zich over het onderwerp heeft gebogen. De kosten van Stadstoezicht dienen op 1 juli 2008 7-8,5% gedaald te zijn ten opzichte van 2003, door het verbeteren van de bedrijfsvoering. Dit wordt later vaak het 'examen' genoemd. Voor het versoberen van de arbeidsvoorwaarden is er enkel een inspanningsverplichting – succes hangt hier immers af van onderhandelingen met de bonden. Hiernaast wordt besloten het moratorium (inbestedende stadsdelen blijven inbesteden) met een jaar te verlengen, tot 1 januari 2009. De reorganisatiekosten die samenhangen met het reduceren van de operationele kloof zullen door de centrale stad gedragen worden. Wanneer Stadstoezicht het examen niet haalt, mogen de stadsdelen na afloop van het moratorium hun fiscale parkeerbeheer aanbesteden. Wanneer Stadstoezicht wel voldoet, moeten de stadsdelen als ze willen aanbesteden 50% bijdragen aan de frictiekosten die dit voor de centrale stad met zich meebrengt.<sup>32</sup> Ten slotte spreken centrale stad en stadsdelen af om uiterlijk 1 juli 2007 te besluiten over de positie van Stadstoezicht.

#### **4.2.3 Het uiteindelijke besluit over de positionering**

Er wordt in 2006 een strakke tijdsplanning gemaakt om op 1 juli 2007 een gezamenlijk besluit te kunnen nemen over de positionering van Stadstoezicht. Een ambtelijke werkgroep gaat eerst bepalen op basis van welke criteria de beslissing gaat vallen. Nadat dit kader bestuurlijk is vastgesteld door zowel het college als de stadsdelen, worden de verschillende opties ingevuld. Een ambtelijke stuurgroep, bestaande uit directeurs van de diensten en 2 stadsdeelsecretarissen, formuleert op basis hiervan een advies over de positionering van Stadstoezicht. Het besluit over dit advies moest op 1 juli 2007 vallen.<sup>33</sup>

Het rapport van de ambtelijke werkgroep verschijnt op 20 februari 2007. De werkgroep komt niet met een oordeel, maar geeft een evenwichtig beeld van de voor- en nadelen van de verschillende opties, te weten privatisering, extern verzelfstandigen of behouden als dienst. De werkgroep constateert dat het voor veel criteria niet veel uitmaakt welke optie wordt gekozen, maar voor een aantal juist wel. Dit zijn de keuzevrijheid voor stadsdelen, de mogelijkheid om de loonkosten te verlagen, de financiële risico's en de uitvoering van taken die BOA-bevoegdheid vereisen. Hierbij geldt dat er geen optie is waarbij aan alle criteria wordt voldaan. Het rapport wijst niet duidelijk in één richting, maar biedt een overzicht van de verschillende opties. Een belangrijk punt in het rapport is dat men constateert dat er een belangrijk onderscheid bestaat tussen taken die BOA-bevoegdheid vereisen en activiteiten zonder BOA-bevoegdheid. BOA-taken, zo is het idee, kunnen niet uitgevoerd worden door een private partij.<sup>34</sup> Fiscale parkeerhandhaving – het opleggen van boetes – is geen BOA-bevoegdheid. Beboeten van foutparkeren is wel een BOA-bevoegdheid.

---

<sup>32</sup> College van B&W, 'Stadstoezicht: Gemeenschappelijk advies over advies financiële werkgroep', 7 maart 2006.

<sup>33</sup> Memo Bestuursdienst 'Uitwerking organisatievorm Stadstoezicht' aan Gehrels en De Jager, 8 november 2006.

<sup>34</sup> Gemeente Amsterdam, 'Positionering Stadstoezicht. De afwegingsonderwerpen voor een keuze van positioneringsvariant met een goede verhouding in prijs en kwaliteit', 20 februari 2007.

De ambtelijke stuurgroep komt op basis van het rapport op 4 april 2007 met een advies over de positionering. Het advies bestaat uit drie punten:

1. Positioneer de gemeentelijke uitvoeringstaken van Stadstoezicht anders dan de uitvoeringstaken die niet gemeentelijk zijn, daarbij rekening houdend met de juridische en financiële aspecten en gevolgen.
2. Privatiseer de niet gemeentelijke uitvoeringstaken, waarbij de organisatie eerst door externe verzelfstandiging en een technologie impuls wordt klaargemaakt om in 2010 geprivatiseerd te worden.
3. Behoud de gemeentelijke uitvoeringstaken in de vorm van een gemeentelijke dienst.

De ambtelijke stuurgroep komt tot zijn keuze voor privatisering omdat zo een formelere, zakelijker relatie tussen de partijen ontstaat en de aanbestedingsplicht dwingt tot het vooraf definiëren van de eisen. Door marktwerking ontstaat er – theoretisch – de druk op de uitvoerder om een goed product voor een goede prijs te leveren. Aan privatisering zijn echter ook nadelen verbonden, zoals de kosten voor het sociaal plan, de mogelijke onrust bij het personeel en de kosten en risico's van de aanbesteding.

Bij het belangrijkste onderdeel van het advies – het besluit tot privatisering - zijn drie scenario's mogelijk. De eerste is dat de stadsdelen allen gezamenlijk na afloop van het moratorium op 1 januari 2008 de fiscale parkeerhandhaving privatiseren. Nadeel hiervan is dat dit zou leiden tot hoge frictiekosten voor de overgang van het personeel en de verwachting is dat niet alle stadsdelen klaar zijn om de ingewikkelde aanbesteding professioneel af te handelen. Het tweede scenario is dat er in 2010 wordt geprivatiseerd na een externe verzelfstandiging en een technologische impuls. Voordelen hiervan zijn dat de parkeercontrole geautomatiseerd kan worden, waardoor de kosten dalen. Dit biedt de organisatie bij privatisering een goed toekomst perspectief, waardoor verkoop een hogere prijs oplevert. Een derde scenario is de huidige werkwijze continueren in een overheids-BV, en na ongeveer negen jaar te privatiseren. Hierbij zullen de frictiekosten lager zijn, omdat de nieuwe arbeidsvoorwaarden kunnen ingroeien. De ambtelijke stuurgroep adviseert te kiezen voor scenario 2: privatisering na verzelfstandiging en technologische impuls.<sup>35</sup>

Het college besluit op 3 juli 2007 – in gezamenlijkheid met de stadsdelen - grotendeels in lijn met het advies van de ambtelijke stuurgroep.<sup>36</sup> Centraal staat een splitsing tussen de zogenaamde gemeentelijke en niet-gemeentelijke taken van Stadstoezicht. De gemeentelijke taken, die BOA-bevoegdheid vereisen, worden ondergebracht bij een centrale dienst. De niet-gemeentelijke taken worden ondergebracht in een overheids-BV per 1 januari 2009, waarvan de centrale stad voor 100% aandeelhouder wordt. Men spreekt het voornemen uit deze BV per 1 januari 2011 te privatiseren. Het ijkmoment om hierover te beslissen wordt gesteld op 1 januari 2010. Op basis van

---

<sup>35</sup> Notitie Ambtelijke stuurgroep Stadstoezicht, 'Advies positionering Stadstoezicht: Ambtelijke stuurgroep Stadstoezicht', 4 april 2007.

<sup>36</sup> College van B&W, 'Stadstoezicht: herpositionering, gezamenlijk besluit stadsdelen en centrale stad', 3 juli 2007.

een afweging tussen de te verwachten opbrengsten en (frictie)kosten bij privatiseren zullen stadsdelen en centrale stad dan besluiten of er op 1 januari 2011 geprivatiseerd zal worden, of op een latere datum.

Per 1 januari 2009 wordt een marktconforme CAO ingevoerd en een technologie-impuls doorgevoerd. Dit moet leiden tot een 'significant beter nettoresultaat'. Kosten én baten van deze wijzigingen worden - in lijn met de afspraken uit 2006 - 50/50 gedeeld door centrale stad en stadsdelen. Voorwaarde is wel dat Stadstoezicht het 'examen' haalt: per 1 juli 2008 moeten de kosten voor bedrijfsvoering met 7% zijn gedaald. Stadsdelen zeggen toe tot het moment van privatiseren van de diensten van Stadstoezicht gebruik te maken. Bij uitbreiding van parkeerareaal of betaald parkeren spreken stadsdelen de serieuze bereidheid uit om de parkeerhandhaving bij de parkeer BV in te besteden. Dit geldt ook voor de 'PCH-stadsdelen' als hun contract eindigt.

In februari 2008 blijkt dat verschillende stadsdelen - onder druk van stadsdeelraden - onder de gemaakte afspraken uit proberen te komen. Zo besluit de deelraad van stadsdeel de Baarsjes om niet in te stemmen met het delen in de kosten van de herpositionering van Stadstoezicht. Het college besluit hierop om een procedure te starten om de bevoegdheden voor de parkeerbelasting bij de centrale stad te plaatsen, 'om zo nodig de naleving van de gemaakte afspraken over de herpositionering af te dwingen'.<sup>37</sup>

#### **4.2.4 Einde van de onderzoeksfase**

In principe is de beslissing om de fiscale parkeerhandhaving te verzelfstandigen en te privatiseren op 3 juli 2007 genomen. Het einde van de onderzoeksfase wordt bereikt op 22 april 2008, wanneer het college definitief het besluit neemt om Stadstoezicht te ontvlechten in vijf onderdelen, waaronder een verzelfstandigde 100% overheids-BV voor de fiscale parkeerhandhaving. In de tussentijd is er een sterkte-zwakteanalyse gepleegd en is een business case van de Parkeer BV (later Cition) opgesteld. In het besluit wordt de verwachting uitgesproken dat de baten van de verzelfstandiging groter zijn dan de kosten. Het vooruitzicht is dat in 2012 de kosten zijn terugverdiend. Op 1 januari 2010 is een ijkmoment ingebouwd. Naast de al eerder genoemde afweging of de kosten door de verkoopopbrengst worden terugverdiend is het ijkmoment ook bedoeld om het gevaar van een monopoliepositie te beoordelen. Immers, wanneer er geen marktpartijen zijn die de fiscale parkeerhandhaving ook kunnen uitvoeren, creëert de gemeente met de verkoop van het bedrijf een monopolist. Dat zou onwenselijk zijn.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> College van B&W, 'Afspraken herpositionering Stadstoezicht', 5 februari 2008.

<sup>38</sup> College van B&W, 'Afronding onderzoeksfase stroomlijning gemeentelijke organisatie door ontvlechting parkeeractiviteiten Stadstoezicht. Stroomlijning gemeentelijke organisatie door ontvlechting parkeeractiviteiten Stadstoezicht', 22 april 2008.

In de periode tot aan het besluit op 22 april 2008 wordt de verzelfstandiging ook besproken in de raad. Op 7 februari 2008 wordt het besluit tot ontvlechting besproken in de commissie Kunst, Sport en Bedrijven. De opstelling van de PvdA is dat het voorgesloten plan niet de beste oplossing is, maar wel het best denkbare compromis tussen stadsdelen en centrale stad. De meeste andere partijen komen met opmerkingen van dezelfde strekking, behalve de SP. Zorgen zijn er wel. De PvdA maakt zich zorgen of de scantechnologie wel op tijd beschikbaar is, de VVD vraagt zich af of het huidige compromis tussen stadsdelen en stad wel volgens de Europese regels is. D66 en CDA benadrukken dat er richting het personeel wel netjes moet worden gehandeld. De vraag of Stadstoezicht verzelfstandigd moet worden, is in deze vergadering voornamelijk een praktische, ingegeven door de omstandigheid dat de stadsdelen zelf hun parkeerhandhaver kiezen.

Op 12 maart 2008 neemt de gemeenteraad kennis van het besluit. Bij deze vergadering zitten veel werknemers van Stadstoezicht op de publieke tribune. In de raadsvergadering wordt de beslissing van het college wel ter discussie gesteld, al is het slechts kort en door één partij, de SP. De SP stelt dat de grondslag van de splitsing (en van de verzelfstandiging) gelegen is in het feit dat Amsterdam financiële risico's loopt 'omdat de stadsdelen in staat worden gesteld om een private aanbieder in de arm te nemen voor het parkeerbeheer'. Bovendien zullen ze voor ongeveer 140 fte aan banen gaan schrappen. Dit zal niets uithalen voor de begroting van de gemeente, volgens de SP, omdat de besparing bij Stadstoezicht zal leiden tot extra uitgaven aan re-integratietrajecten en uitkeringen. De SP stelt ook ter discussie of parkeerhandhaving eigenlijk niet een overheidstaak is, die door de gemeente uitgevoerd dient te worden. Dit zou blijken uit een notitie van de Bestuursdienst.<sup>39</sup> In een motie stelt de SP voor Stadstoezicht een gemeentelijke dienst te laten blijven en de bevoegdheid over parkeerbeheer weg te halen bij de stadsdelen. Deze motie wordt verworpen door alle andere partijen. De raad vindt in grote meerderheid het besluit van B&W juist en onontkoombaar.

### 4.3 De kwaliteit van de besluiten

In de onderzoeksfase zijn op een aantal momenten belangrijke besluiten genomen. Het gaat om de besluiten van augustus, november en december 2003, 20 september 2005, 7 maart 2006, 3 juli 2007 en 22 april 2008.

Eind 2003 besloot het college tot het handhaven en verbeteren van Stadstoezicht en het verplicht inbesteden van stadsdelen. Een ander belangrijk besluit van het college was de onderzoeksfase voor het verzelfstandigingsproces niet te stoppen. De discussie over de 'herpositionering van Stadstoezicht' werd voortgezet, en de stadsdelen werden er 'als belangrijkste klanten' meer bij betrokken.<sup>40</sup> Dit is opvallend, aangezien eerder in 2003 nog werd gesuggereerd dat het proces niet verder zou gaan, wanneer de CAO-vergelijking belemmeringen zou opleveren voor het afstoten van dienst-

---

<sup>39</sup> Welke notitie dit is, is onduidelijk.

<sup>40</sup> College van B&W, 'Europese aanbestedingen van parkeermanagementdiensten door stadsdelen', p. 9.

onderdelen.<sup>41</sup> Met deze stap week het college definitief af van het pad, zoals dat in de verzelfstandigingsnota uit 2001 was aangegeven.

In het besluit van september 2005 zijn centrale punten in het gezamenlijke standpunt van stad en stadsdelen dat Stadstoezicht marktconform moet gaan opereren, en dat de kosten van de reorganisatie en van eventueel aanbesteden van stadsdelen verdeeld moeten worden. Bij nadere beschouwing blijken deze punten in dit besluit nog niet te zijn uitgewerkt. Marktconform betekent namelijk het optimaliseren van de bedrijfsvoering (waar Stadstoezicht al mee bezig is), maar vooral ook het aanpassen van de arbeidsvoorwaarden. Op welke manier dit bereikt kan worden, is op het moment van besluit echter nog onduidelijk. De verdeling van de kosten is in het besluit ook nog niet bepaald: daar gaat een financiële commissie zich nog over buigen. Ten slotte gaat men over de positionering van Stadstoezicht – het kernpunt van dit onderzoek – nog verder in conclaaf. Het is duidelijk dat stad en stadsdelen het toen op veel punten nog niet eens waren.

In feite is het besluit van 3 juli 2007 op te vatten als het principebesluit over de positionering van het parkeerbeheer, waar de nota uit 2001, maar ook de latere uit 2008 en 2013, om vragen<sup>42</sup>. De gemeentelijke en niet-gemeentelijke taken van Stadstoezicht worden gesplitst en de niet-gemeentelijke taken worden onder gebracht in een overheids-BV, die op korte termijn zal worden geprivatiseerd. In het midden wordt nog gelaten hoe dat zal gebeuren. Maar in de genoemde raamnota's wordt er vanuit gegaan dat het principebesluit na de afsluiting van de vooronderzoeksfase (nota 2001) of de denkfase (nota 2008/2013) wordt genomen. En niet 4 jaar nadat de onderzoeksfase is gestart. Het is dan ook opmerkelijk dat in latere besluiten vermeld staat dat de denkfase pas in 2007 is afgerond, wanneer er een gezamenlijk besluit is genomen over de positie van de diverse activiteiten van Stadstoezicht.<sup>43</sup> De besluiten zijn hier niet consistent. Aan het eind van de denkfase in 2003 werd geen principebesluit genomen en werd afgesproken dat de onderzoeksfase alleen doorgang zou vinden, wanneer de CAO-vergelijking geen onoverkomelijke belemmeringen zou opleveren. Dat deed het wel, en toch vervolgde het college de ingeslagen weg.

De onderzoeksfase ging tot 2007 vooral over het zoeken naar een compromis tussen centrale stad en stadsdelen. Hoe konden de kosten en baten zo goed mogelijk worden verdeeld? Pas daarna werden een sterkte/zwakke analyse uitgevoerd en een businesscase voor het nieuwe bedrijf opgesteld. Bovendien werden de kosten voor de verzelfstandiging bepaald. Op grond hiervan kon de onderzoeksfase in april 2008 worden afgesloten.

---

<sup>41</sup> College van B&W, 'Afronding denkfase dienst Stadstoezicht', 17 juni 2003, p. 4..

<sup>42</sup> In het besluit van het College van B&W van 22 april 2008 wordt ook verwezen naar dit besluit als 'het principebesluit', zie: College van B&W, *Afronding onderzoeksfase*, 22-4-2008, p. 6.

<sup>43</sup> College van B&W, *Afronding onderzoeksfase*, 22-4-2008, p. 6.



De voorbereiding van de ambtelijke werk- en stuurgroep van het besluit in 2007 kan echter evenwichtig worden genoemd. De voor- en nadelen van de verschillende scenario's worden duidelijk op tafel gelegd. Ook de risico's worden benoemd. Op grond hiervan komt de ambtelijke stuurgroep tot een beargumenteerde keuze voor privatisering. Het college neemt het voorstel van de ambtelijke stuurgroep over en voegt daar dan de ijkmomenten van 1 januari 2010 en 2011 aan toe. De besluitvorming door het college is op dit punt zoveel mogelijk rationeel en transparant te noemen. De ambtelijke rapporten worden ook aan de gemeenteraad overlegd. Dit is eveneens het geval met de overwogen opties, de mogelijke gevolgen en risico's. Opvallend is wel dat de gemeenteraad pas 8 maanden na het besluit van B&W er kennis van kan nemen. De gemeenteraad heeft in dit deel van het proces dus nauwelijks een eigen rol kunnen hebben.

Samenvattend is het uiteindelijke principebesluit voldoende rationeel en transparant te noemen, ook al is het niet op alle punten uitgewerkt. Zo is de wijze van privatisering nog niet aangegeven. Meer kanttekeningen zijn er te maken bij de consistentie van de besluiten. Het college week niet alleen af van de weg, zoals die in zijn eigen raamnota was aangegeven, maar week ook af van het besluit dat het aan het einde van de denkfase had genomen.



## 5 Uitvoeringsfase (2008-2012)

### 5.1 Inleiding

De uitvoeringsfase begint met het besluit in april 2008. Ons onderzoek eindigt in januari 2012 met het besluit van het college om het fiscale parkeerbeheer aan te besteden<sup>44</sup>. Dit is twee jaar later dan eerder was aangegeven. Twee zaken vallen meteen op. Ten eerste dat er al snel gesproken wordt over aanbesteding als manier om te privatiseren, terwijl dit in het besluit van 2008 nog niet direct zo genoemd werd (en verkoop van de aandelen wel). Het tweede opvallende is de moeite die het kost om vast te stellen wat de kosten en baten zullen zijn van aanbesteding. We werken in dit hoofdstuk toe naar het besluit tot aanbesteding uit januari 2012. Daarvoor beginnen we met het definitieve raadsbesluit voor verzelfstandiging uit november 2008.

### 5.2 Hoe kwam het besluit tot stand

#### 5.2.1 De twee mitsen op privatisering

Op 14 oktober 2008 neemt het college het ontwerpbesluit tot ontvlechting van Stads-toezicht en het definitieve besluit tot de verzelfstandiging van een parkeer BV. Het is in lijn met eerdere besluitvorming, maar er worden twee opvallende zaken in genoemd. Ten eerste is dit het besluit om aan de gemeenteraad voor te leggen de Parkeer BV een lening te verstrekken van €14,5 miljoen. Deze lening is met name bedoeld om de investering in scantechnologie te financieren. Het is het enige deel van het verzelfstandigingstraject waar de gemeenteraad over kan beslissen. Het tweede opvallende aspect is het laatste beslispunt, punt 17. Hierin staat dat het college op het ijkmoment zal beoordelen of privatisering opportuun is en daarbij van mening is dat:

- privatisering niet noodzakelijk is, wanneer de BV winstgevend is, en
- privatisering niet mogelijk is, wanneer daarmee een monopolist wordt gecreëerd.<sup>45</sup>

Het eerste punt verschilt in belangrijke mate met eerdere besluitvorming. Daar werd nog gesteld dat het erom ging of de baten van verkoop opwogen tegen de kosten. In dit besluit wordt gesteld dat privatisering niet noodzakelijk is, wanneer de BV überhaupt winstgevend is. Het punt roept vragen op. Want wat betekent winstgevendheid, wanneer de BV voor haar inkomsten afhankelijk is van de prijs die stadsdelen betalen? En hoe meet je dit?

Op 13 november 2008 wordt het besluit van het college besproken in de Commissie Kunst, Sport en Bedrijven. De commissie wordt gevraagd de raad te adviseren in te stemmen met de raadsvoordracht. In de discussie gaat het met name om het sociaal plan. De medewerkers van Stadstoezicht krijgen in de nieuwe situatie met een andere CAO te maken, met een lager salaris. Ook zullen er veel banen verdwijnen bij het

---

<sup>44</sup> Dit betekent niet dat daarmee de uitvoeringsfase is afgesloten. Die wordt pas afgesloten met de gunning van de aanbesteding.

<sup>45</sup> College van B&W, 'Definitief besluit tot oprichting van Parkeer BV en ontwerpbesluit tot ontvlechting parkeeractiviteiten Stadstoezicht en verzelfstandiging Parkeer BV', 14 oktober 2008.

verzelfstandigde bedrijf. Over het sociaal plan is medio november nog geen akkoord gesloten. Onder meer Groenlinks geeft aan veel belang te hechten aan een goed sociaal plan voor de huidige werknemers. Opvallend is dat de PvdA nog nadrukkelijk de mogelijkheid wil openhouden om Cition niet te privatiseren. De SP gaat nog verder: ze wil graag de mogelijkheid openhouden het proces van verzelfstandiging nog te keren. Aan het einde van het openbare gedeelte van de vergadering geeft wethouder Gehrels mee dat de raad niet besluit over de verzelfstandiging: dat is de verantwoordelijkheid van het college. Het enige besluit dat de raad neemt is het verstrekken van een krediet om Stadstoezicht een technologische impuls te geven. Deze lening is ook onderdeel van de onderhandeling met de bonden over het sociaal plan: als de lening er niet komt, zal het proces stil komen te liggen. Groenlinks is van plan om tegen de lening te stemmen, als er voor de raadsbehandeling geen sociaal plan is. Dit acht de wethouder zeer onwenselijk.

Op 19 november 2008 vindt de raadsbehandeling plaats. In het besloten deel gaat het opnieuw over het sociaal plan. Daar is nog steeds geen compromis over. Het probleem voor verschillende partijen is dat het college niets met de raad wil delen over dit sociaal plan, omdat dat de onderhandelingen zou kruisen. Ook in het besloten deel wil de wethouder de inzet van het college niet prijsgeven. Alle partijen steunen uiteindelijk de voordracht, hoewel één partij de aantekening maakt dat de wethouder te weinig flexibel is bij het meedelen van gegevens aan de raad. Hierna wordt de voordracht goedgekeurd. Op 17 december 2008 is dit besluit een hamerstuk.

Het college weet in de maanden daarna niet tot overeenstemming te komen met de bonden over het sociaal plan. Het stelt daarop het sociaal plan eenzijdig vast op 7 april 2009. Kort daarna neemt het college het definitieve besluit tot ontvlechting van Stadstoezicht op 21 april 2009.

## **5.2.2 Van privatisering naar aanbesteding**

### *Eerste nieuw ijkmoment*

De splitsing van de parkeeractiviteiten van Stadstoezicht naar Cition BV vindt op 1 januari 2010 plaats. Daarmee starten de activiteiten van het op 3 december 2008 opgerichte bedrijf daadwerkelijk. In het besluit van 22 april 2008 was opgenomen dat men op grond van een ijkmoment op 1 januari 2010 zou besluiten over privatisering. Op dat moment zou een afweging plaatsvinden tussen de te verwachten opbrengsten en de (frictie)kosten bij stad en stadsdelen. Op 5 januari 2010 besluit het college in principe over te gaan tot privatisering van Cition door aanbesteding per 1 juli 2011. Dit besluit wordt onderbouwd door de constatering dat de frictiekosten veel minder groot zijn dan eerder is aangenomen. Het break-even point (het moment waarop de verzelfstandigingskosten worden gedekt door de opbrengsten) zou medio 2011 worden bereikt<sup>46</sup>. Dan kan ook het prijsmoratorium uit 2006 voor de stadsdelen worden beëindigd. Toch besluit het college een nieuw ijkmoment in te voegen op

---

<sup>46</sup> Dit is gebaseerd op een berekening van de Directie Concern Financiën. Zie Memo Directie Concern Financiën, 'Bestuurlijk ijkmoment 1 januari 2010 Privatisering Cition', 26 oktober 2009.

1 juli 2010. Dan moet bekeken worden of privatiseren nog eens met 6 maanden moet worden uitgesteld. Dit is afhankelijk van het in kaart brengen van de voor- en nadelen van een monopoliepositie na privatisering en van de vraag of de voordelen van de scantechnologie op doorslaggevende wijze zijn verwerkt in de kostprijs van Cition. Over de monopoliepositie zal een expertmeeting worden georganiseerd.<sup>47</sup>

#### *Nieuw voorbehoud*

De discussie over de toekomst van het parkeerbeheer tussen stad en stadsdelen zet zich ook in 2010 voort. Maar er mengt zich ook een nieuwe speler op het speelveld: de bedrijfsleiding van Cition. In een advies aan het college stelt de Raad van Commissarissen van Cition dat het bij de privatisering van Cition niet zozeer gaat om de verkoop van een overheidsbedrijf aan een private partij, omdat de waarde van de bedrijfsmiddelen bescheiden is. Het gaat dus veel meer om een openbare aanbesteding van het parkeerbeheer, waarbij de eenmalige inkomsten van de aandeelhouder (de gemeente) bescheiden zullen zijn. De RvC is verder van mening dat een aanbesteding veel vraagt van de professionaliteit van het opdrachtgeverschap met zicht op de hele keten van het parkeerbeheer. De bedrijfsleiding wijst er op dat de gemeente door de aanbesteding het zicht op die keten kan verliezen: Cition voert op dat moment nog de volledige keten van parkeerbeheer uit, maar na de aanbesteding zal dat niet meer het geval zijn. Over de winstgevendheid van het bedrijf kan volgens de Raad van Commissarissen nog niet geoordeeld worden. De exploitatie verloopt wel gunstiger, maar is nog te sterk afhankelijk van de afspraken over de tarieven die eerder met de stadsdelen zijn gemaakt. De Raad van Commissarissen adviseert het college niet over te gaan tot aanbesteding voor het einde van de collegeperiode (maart 2014) en te kiezen voor inbesteding.<sup>48</sup>

Het advies van de RvC van Cition is tegen het zere been van de stadsdelen. In een reactie dringen zij er bij het college op aan dat de afspraken, die er over aanbesteding zijn gemaakt met de stadsdelen, worden nagekomen. De stadsdelen zeggen voor die afspraken belangrijke concessies te hebben gedaan en alle frictiekosten van rond € 10 miljoen voor hun rekening te hebben genomen. Wel vinden zij het zinvol om nog eens goed te kijken naar de parkeerketen.<sup>49</sup>

Aan het eind van 2010 neemt het college vervolgens een nieuw besluit over de aanbesteding. Het college constateert dat aan de drie punten van het ijkmoment is voldaan. Dit ijkmoment is in overleg met de stadsdelen verschoven van 1 juli 2010 naar 1 januari 2011. De expertmeting is op 26 augustus 2010 gehouden en hierbij is gebleken dat er voldoende partijen op de Europese markt zijn. Er wordt derhalve geen risico verwacht voor toekomstige monopolievorming. Tijdens deze bijeenkomst is gebleken dat bij aanbesteding sprake zal moeten zijn van een solide opdrachtgever-schap bij de gemeente tegenover de private partij. Over de uitwerking van de scantechnologie wordt geconstateerd dat de investering is afgerond en dat door de inge-

---

<sup>47</sup> College van B&W, 'Nieuw ijkmoment en beoordelingskader voor de geplande privatisering door aanbesteding van Cition BV (in oprichting) per 1 juli 2011', 5 januari 2010, p. 1.

<sup>48</sup> Advies RvC Cition over voorgenomen privatisering Cition BV c.q. openbare aanbesteding parkeerbeheer, 18 oktober 2010.

<sup>49</sup> Reactie van de stadsdelen op het advies van de Raad van Commissarissen van Cition, ongedateerd.

voerde scanauto's 30% efficiencykorting wordt bereikt in ideale omstandigheden.<sup>50</sup> Verder ontwikkelt de exploitatie door Cition zich gunstig. Over de winstgevendheid van Cition spreekt het college zich in het besluit niet uit. Wel is de verwachting voor het break-even-point verschoven naar eind 2011. Door de verschuiving van het ijk-moment is in overleg met de stadsdelen besloten om het moment van privatisering uit te stellen naar 1 januari 2012.

Het college besluit de aanbesteding van de parkeerhandhaving voor te leggen aan de gemeenteraad, maar maakt daarbij wel een nieuw voorbehoud. Dit houdt in dat er een second opinion wordt gevraagd op de risico's van de organisatorische veranderingen in de parkeerketen na implementatie van de aanbesteding. Mocht de uitkomst hiervan niet leiden tot aanvaardbare of beheersbare risico's, dan kan nu aanbesteden heroverwogen worden. De achtergrond van dit voorbehoud is dat door de privatisering van de parkeerhandhaving de integrale keten daarvan beschadigd kan raken. Die integrale keten bestaat uit de afgifte van parkeervergunningen, het onderhoud van parkeerautomaten, handhaving door controle, het opleggen van naheffing, het innen van parkeergelden en het afhandelen van bezwaar en beroep. Door privatisering wordt deze keten gesplitst. In het besluit wordt verder aangegeven dat het het voornemen is om Cition na het slagen van de aanbesteding op te heffen c.q. te liquideren.<sup>51</sup>

#### *Second opinion*

In het voorjaar van 2011 vraagt de gemeente aan de Rebelgroep de second opinion uit te voeren. Merkwaardigerwijs vraagt de gemeente de Rebelgroep niet alleen een risico-analyse uit te voeren op de parkeerketen, maar vraagt ze hen ook nog eens na te gaan of de financiële consequenties voldoende inzichtelijk zijn en wat de financiële effecten van de aanbesteding zijn op korte en lange termijn. Dat is opvallend, omdat het college in zijn besluit van december 2010 weliswaar de verwachting over het bereiken van het break-even point had verschoven, maar er toch vanuit ging dat dat nog in 2011 zou worden bereikt.

Eind april komt de Rebelgroep met zijn resultaten. De conclusie is dat de risico's in de parkeerketen in de hand te houden zijn mits een aantal maatregelen wordt uitgevoerd. De belangrijkste daarvan zijn het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor de regie van de gehele parkeerketen bij één organisatie en het vastleggen van de publieke samenwerking in Service Level Agreements (SLA) tussen de betrokken diensten. De financiële analyse van de Rebelgroep bevat echter veel meer vuurwerk. Het bedrijf komt tot de conclusie dat de kosten van de aanbesteding te laag zijn ingeschat en het positieve effect van de aanbesteding (de vermindering van de uitvoeringskosten door de parkeerbeheerder) te hoog zijn ingeschat. Hierdoor zouden de stadsdelen de kosten van de aanbesteding niet terugverdienen in één contractperiode van vier jaar en waarschijnlijk ook niet in twee contractperiodes. Kortom, het terugverdienen van de aanbesteding is pas te verwachten in de volgende raads-

---

<sup>50</sup> College van B&W, 'Toekomst uitvoering parkeerhandhaving (en onderhoud parkeerautomaten)', 7 december 2010, p. 5-6.

<sup>51</sup> Idem, p. 9-13.

periode (na 2014) of mogelijk nog later.<sup>52</sup> De stadsdelen kunnen zich totaal niet vinden in de uitkomsten van het financiële rapport van de Rebelgroup. Volgens hen zitten er aannames en berekeningen in, die niet kloppen.<sup>53</sup> De stadsdelen vragen daarop EdenMcCullum berekeningen te maken over de winstgevendheid van Cition.<sup>54</sup>

#### *'Third opinion'*

EdenMcCallum komt op 7 december 2011 met een samenvatting van zijn bevindingen.<sup>55</sup> Dit rapport komt tot duidelijk afwijkende bevindingen ten opzichte van het rapport van de Rebelgroup. De resterende frictiekosten zijn lager dan de Rebelgroup aangeeft. Dit betekent dat het moratorium op de prijsstelling van Cition, dat de stadsdelen is opgelegd, in de loop van 2012 kan worden beëindigd. De vermindering van de uitvoeringskosten, die het gevolg is van de aanbesteding aan een particulier bedrijf, is door de Rebelgroup onderschat. Bij de vergelijking tussen de uitvoeringskosten van Cition en een particuliere parkeerbeheerder zijn bepaalde activiteiten van het particuliere bedrijf ten onrechte in het kostenoverzicht opgenomen. De 'terugverdiëntijd' na de aanbesteding is daarom te stellen op slechts 1 tot 2 jaar.

#### *Besluit*

Uiteindelijk besluit het College van B&W op 24 januari 2012 tot aanbesteding van de fiscale parkeerhandhaving.<sup>56</sup> Het college constateert dat de gevraagde second opinion geen aanleiding geeft tot het herzien van het genomen besluit van december 2010. De second opinion geeft juist aan dat er kwalitatieve voordelen en kostenvoordelen te behalen zijn ten opzichte van de huidige uitvoeringssituatie. Wel constateert het college dat de uitkomsten gebaseerd zijn op aannames en daarmee kwetsbaar zijn. In het besluit staat dat in het bestek de voorwaarde moet worden opgenomen dat de door de aanbesteding gerealiseerde besparing in uitvoeringskosten tenminste een kostenreductie bevat die in lijn is met de second opinion. Dit voordeel moet worden bepaald ten opzichte van de kosten die na het vervallen van het prijsmoratorium door Cition aan de stadsdelen in rekening worden gebracht. In de toelichting op het besluit staat verder dat de onderzoeken in de second opinions berusten op gegevens uit 2010 en dat bij de vaststelling van het bestek weer in kaart moet worden gebracht in hoeverre deze besparing te verwachten valt. Het streven van het college is om nog gedurende 2013, maar uiterlijk 1 januari 2014 te starten met de uitvoering conform de te publiceren aanbesteding.

---

<sup>52</sup> Rebelgroup, 'Second Opinie Risicoanalyse Uitbesteden (delen van het) Parkeerbeheer Amsterdam', 26 april 2011 en Rebelgroup, 'Second Opinie Financiële Analyse Uitbesteden (delen van het) Parkeerbeheer Amsterdam', 27 april 2011.

<sup>53</sup> Interview De Jager, 16 december 2014.

<sup>54</sup> De stadsdelen vragen ook aan GoudappelCoffeng om nog eens naar de parkeerketen te kijken, zie: GoudappelCoffeng, 'De nieuwe Amsterdamse parkeerketen', 21 november 2011.

<sup>55</sup> EdenMcCallum, 'Analyse kosten parkeerhandhaving Amsterdam', 7 december 2011.

<sup>56</sup> College van B&W, 'Aanbesteding fiscale parkeerhandhaving en beheer en onderhoud van parkeerautomaten', 24 januari 2012.

### *Raadsbehandeling*

De ter kennisname voorgelegde raadsvoordracht van het collegebesluit wordt op 29 maart 2012 door de commissie en op 25 april 2012 besproken door de gemeenteraad. De PvdA spreekt zich nu onomwonden uit voor inbesteding en tegen aanbesteding. De SP heeft dezelfde opvatting<sup>57</sup>. Het besluit van het college wordt gesteund door de fracties van de VVD, D66, Groenlinks en het CDA. Wel wil de raad dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het bestek voor de aanbesteding bij de wethouder Verkeer en Vervoer komt en niet bij de stadsdelen.

In de commissievergadering vraagt de raad aan het college waarom Cition niet kan meedoen aan de aanbesteding. De wethouder is tijdens deze commissievergadering afhoudend. Zij zegt dat het juridisch heel lastig zou kunnen zijn, omdat Cition moet meewerken aan de aanbesteding vanwege zijn kennis over de parkeerketen. Maar bij de raadsvergadering ligt een advies van NautaDutilh<sup>58</sup> ter tafel, waarin is opgenomen dat de vigerende wetgeving geen belemmeringen oplevert voor de deelname aan een aanbesteding door een dochtervennootschap. Wel moeten maatregelen genomen tegen de mogelijkheid van bevoordeling door de gemeente van Cition. Dit kan door het oprichten van een zogenaamde Chinese Muur tussen de gemeente als aanbesteder en als aandeelhouder van Cition. Door een raadsbreed ondersteunde motie van het CDA vraagt de raad op 25 april 2012 het college te onderzoeken of Cition kan meedoen aan de aanbesteding. Later zal het college hiertoe inderdaad besluiten.

### **5.3 De kwaliteit van de besluiten**

In de uitvoeringsfase zijn tot 2012 4 besluiten door het college genomen: één over privatisering onder bepaalde voorwaarden, twee over aanbesteding onder bepaalde voorwaarden en tenslotte een definitief besluit tot aanbesteding.

In het eerste besluit, dat 14 oktober 2008, besluit het college tot privatisering. Daarvan kan worden afgeweken als de nieuwe Parkeer BV winstgevend blijkt of als door de privatisering een monopolist wordt gecreëerd. Hoe is dit eerste punt in het besluit gekomen? De bestuurlijk verantwoordelijke van de stadsdelen gaf aan dat dit op initiatief van het college is gebeurd, en dat de stadsdelen hierin niet gekend zijn.<sup>59</sup> Ook een betrokken ambtenaar bij de Bestuursdienst is van mening dat dit punt afkomstig was uit het college.<sup>60</sup> De betrokken wethouder was van mening dat de gemeente eerst zelf diende te profiteren van de grote en dus belangrijke investering die zij deed met de technologie-impuls. Het moment van aanbesteding diende daarom zeer zorgvuldig gekozen te worden. De stadsdelen waren echter voorstander van een snellere privatisering dan die zij wenste.<sup>61</sup> Dit besluit van het college is niet consistent met eerdere besluitvorming, waarin de winstgevendheid van de nieuwe Parkeer BV geen rol speelde in de discussie over verzelfstandiging of privatisering.

---

<sup>57</sup> Dezelfde opvatting hebben de Partij voor de Dieren, Red Amsterdam en Trots op Amsterdam.

<sup>58</sup> NautaDutilh, 'Advies fiscale parkeerhandhaving en beheer en onderhoud parkeerautomaten', 10 april 2012.

<sup>59</sup> Interview Dirk de Jager 16 december 2014.

<sup>60</sup> Interview Panneman 20 november 2014.

<sup>61</sup> Interview Gehrels 13 januari 2015.



Ook is niet duidelijk op grond van welke argumenten ertoe is besloten. In de toelichting op het besluit wordt slechts verwezen naar de discussie over eventueel uitstel van privatisering op grond van de te verwachten kosten en opbrengsten van de aanbesteding.

We kunnen slechts constateren dat de winstgevendheid van Cition in de latere discussie een rol van weinig betekenis heeft gespeeld. Steeds moest men constateren dat over de winstgevendheid van Cition weinig kon worden gezegd, omdat het nog werkte met de vaste tarieven van de stadsdelen uit 2006. Niet alleen het college ging hier vanuit, ook de bedrijfsleiding van Cition heeft dit punt in haar advies van 2010 beaamd. Toch komt de SP er in de commissievergadering van 29 maart 2012 op terug. Daar constateert de wethouder *'dat privatisering niet noodzakelijk is bij winst van de BV, maar dat betekent niet dat het niet kan worden gedaan. Een meerderheid van de raad kan het nodig en wenselijk vinden'*.<sup>62</sup>

Het besluit van 5 januari 2010 is het eerste waarin wordt gesproken over privatisering door aanbesteding. In de besluiten van juli 2007 en april 2008 wordt de wijze van privatiseren nog in het midden gelaten. Wel wordt er in de toelichting op het collegebesluit van april 2008 ingegaan op de te verwachten marktwaarde van de Parkeer BV. Die blijkt op het moment van aanbesteden (privatiseren). Alle resterende frictiekosten moeten uit het aanbestedingsvoordeel (verkoopopbrengst) worden gedekt. Als de aanbesteding naar verwachting onvoldoende oplevert of op een later moment een betere opbrengst gerealiseerd kan worden, zou de aanbesteding moeten worden uitgesteld.<sup>63</sup> Het idee hierbij lijkt te zijn geweest dat Cition werd verkocht aan de winnaar van de aanbesteding. Dit moest een voorwaarde worden in het te schrijven bestek. Voor de nieuwbakken directeur van Cition was het besluit tot aanbesteding in 2010 een verrassing. Hij was eerder ambtelijk verantwoordelijk voor het verzelfstandigingstraject, waarin privatisering door aanbesteding niet aan de orde was. Volgens hem is in eerste instantie gesproken over de verkoop van aandelen. Na de verkoop zou dan de weg vrij zijn om een aanbesteding te doen. Later zijn deze zaken volgens hem door elkaar gehaald.<sup>64</sup>

We constateren dat het college lang onduidelijk was over de precieze wijze van privatiseren. We vermoeden dat dit mede wordt veroorzaakt doordat het college lang geen inzicht had in de kosten en opbrengsten van privatisering. Pas aan het eind van 2010 verschenen hierover de eerste berekeningen. Toen werd ook duidelijk dat een openbare aanbesteding, waarbij de eenmalige inkomsten voor de gemeente bescheiden zouden zijn, het meest voor de hand lag. Ook de bedrijfsleiding van Cition wees in haar advies aan het college op deze weg.

In het tweede principebesluit over aanbesteding, dat van december 2010, staat het voorbehoud over de parkeerketen centraal. Dit onderwerp, dat daarvoor weinig tot niet ter discussie had gestaan, is naar voren geschoven door de bedrijfsleiding van Cition. De stadsdelen wijzen het niet als zodanig af en vinden dat het onderzocht moet worden. Merkwaardig is dat vervolgens niet alleen naar de risico's van de

---

<sup>62</sup> Raadscommissieverslag EZP, 20 maart 2012, p. 19.

<sup>63</sup> College van B&W, *'Afronding Onderzoeksfase'*, 22 april 2008, p. 14-15.

<sup>64</sup> Interview Weekers, 6 januari 2015.

parkeerketen onderzoek wordt gedaan, maar ook de financiële gevolgen van de privatisering aan een second opinion worden onderworpen. Wij hebben niet kunnen nagaan hoe dit besluit tot stand is gekomen<sup>65</sup>. Vervolgens blijkt uit de second opinions dat de risico's in de parkeerketen met enige goede maatregelen kunnen worden afgedekt. De second opinion over de financiële gevolgen van de aanbesteding leidt echter weer tot een enorme discussie tussen het college en de stadsdelen. De stadsdelen nemen het initiatief tot een tegenonderzoek, dat tot behoorlijk andere uitkomsten leidt.

Uit de twee onderzoeken naar de financiële gevolgen blijkt dat er nogal wat verschil van inzicht bestond over de kosten en opbrengsten van de aanbesteding. Omdat de inschatting van die kosten en opbrengsten voor een fors deel is gebaseerd op aannames, is dat misschien ook niet zo vreemd. In het uiteindelijke besluit tot aanbesteding van januari 2012 wordt er echter geen aandacht gegeven aan deze verschillen van inzicht. Je kunt je afvragen of er betere informatie te vergaren zou zijn geweest. Voorspellingen over de te maken kosten van een sociaal plan of de omvang van risico's die men tegen gaat komen, blijven moeilijk. Een vergelijking van een exploitatie door een overheidsbedrijf met een particulier bedrijf zal meestal manco's kennen, omdat de overheid geen volledig zicht krijgt op de exploitatie door het particuliere bedrijf. Dat het besluit uiteindelijk zo genomen is, is niet aan de rekenkamer om over te oordelen: dat is een bestuurlijke keuze. Het besluit had wel transparanter kunnen zijn.

Het besluit van het college van januari 2012 wordt ter kennisname voorgelegd aan de raad, waar nog een laatste belangrijke wijziging in het proces plaats vindt. Het college was er tot dan toe vanuit gegaan dat Cition niet zou meedoen aan de aanbesteding. De winnaar van de aanbesteding diende het personeel van Cition over te nemen en Cition zou daarna opgeheven worden. Door een motie die raadsbreed wordt ondersteund wordt het college uitgenodigd om Cition toch mee te laten doen aan de aanbesteding.

Samenvattend zijn de besluiten in deze periode niet optimaal te noemen. Consistent kunnen ze niet worden genoemd. Verschillende malen werden nieuwe elementen in de discussie en de besluitvorming ingebracht, zoals de winstgevendheid van de Parkeer BV, de problemen rond de parkeerketen, de second opinion over de financiële gevolgen van de privatisering en het meedoen van Cition aan de aanbesteding. De argumentatie voor deze wendingen is in de meeste gevallen niet duidelijk, niet te achterhalen voor de rekenkamer of ze doet afbreuk aan de argumentatie, die is ingebracht voor de verzelfstandiging en privatisering.

Verder zijn er kanttekeningen te maken over de transparantie bij het uiteindelijke besluit tot aanbesteding en bij de rationaliteit van het besluit tot het toelaten van Cition tot de aanbesteding. Er bestonden verschillen van inzicht over de financiële gevolgen van de aanbesteding, met name over de omvang van de risico's. In het

---

<sup>65</sup> Wij hebben het niet gevonden in de B&W besluiten. Wel constateren we dat de OR van Cition in een brief van 22 februari 2011 de wethouder Deelnemingen heeft geadviseerd over de opdrachtformulering van beide second opinions.

uiteindelijke besluit tot aanbesteding van januari 2012 wordt er echter geen aandacht gegeven aan deze verschillen van inzicht. Wel constateert het college dat de uitkomsten gebaseerd zijn op aannames en daarmee kwetsbaar zijn.

Het besluit tot het toelaten van Cition tot de aanbesteding is weinig rationeel, in de zin dat het niet spoort met de inschatting dat een eigen overheidsbedrijf minder efficiënt is dan een marktpartij. Een inschatting die ten grondslag ligt aan de wens om te gaan aanbesteden. Waarom zou je een aanbesteding organiseren als je het eigen bedrijf nog steeds een reële kans geeft om de aanbesteding te winnen? Is - als het gemeentelijk bedrijf die aanbesteding wint - niet aangetoond dat de hele redenering waarop tot de privatisering en de aanbesteding is gekomen - namelijk: de markt werkt goedkoper - onjuist is gebleken?



## 6 De bruikbaarheid van de nota's

De verzelfstandiging en privatisering van Stadstoezicht/Citien vallen in het kader dat door de nota's *Aanpak en organisatie privatisering* uit 2001 en *Doelgericht op afstand* uit 2008 is vastgelegd. Eén van de vragen die we ons in dit onderzoek stellen is in hoeverre deze nota's toereikend waren om het proces van verzelfstandiging en privatisering aan te sturen.<sup>66</sup> In de hieraan voorafgaande hoofdstukken van dit rapport is over deze nota's al een aantal opmerkingen gemaakt. Deze opmerkingen werken we in dit hoofdstuk verder uit. We vatten daarom de inhoud van de 3 raamnota's hieronder eerst samen (paragraaf 6.1). Daarna gaan we in op het karakter van de verzelfstandiging van het parkeerbeheer (paragraaf 6.2). Vervolgens geven we onze bevindingen uit dit onderzoek weer (paragraaf 6.3).

### 6.1 Overzicht inhoud raamnota's

Hieronder vatten we het denk- en proceskader, alsmede de taakverdeling tussen raad en college uit de 3 nota's over verzelfstandigingen nog eens samen.

#### 6.1.1 Het denkkader

In de nota van 2001 was er nog geen algemeen uitgangspunt voor het beleid inzake verzelfstandigingen. Er wordt slechts geconstateerd '*dat in de afgelopen jaren deze bewegingen op gang zijn gekomen*'.<sup>67</sup> Wel moet een verzelfstandiging, privatisering of uitplaatsing getoetst worden aan een beleidskader om tot een beargumenteerde en toetsbare besluitvorming te leiden. De volgende vragen zijn hiervoor in de nota opgenomen<sup>68</sup>:

Tabel 6.1 - Denkkader nota 2001

vragen	aanpak (2001)
Is er sprake van een wettelijke taak en is de overheid verplicht deze uit te voeren?	1
Is er sprake van een publiek belang?	2
Kan de gemeente als opdrachtgever, regelgever of als eigenaar de taakuitvoering beïnvloeden?	3
Kan de geprivatiseerde taak nu of straks in concurrentie worden uitgevoerd?	4

<sup>66</sup> Het gaat om de nota's '*Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam*', 28 maart 2001, '*Doelgericht op afstand. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen*', 17 januari 2008 en '*Doelgericht op afstand II. Borgen van het publiek belang Amsterdam 2013-2016*', 15 maart 2013.

<sup>67</sup> '*Aanpak en organisatie privatisering*', p. 2.

<sup>68</sup> Hierbij heeft de rekenkamer enige 'vragen' samengevoegd, omdat de afzonderlijk genummerde vragen in de nota de facto geen vragen zijn.

vragen	aanpak (2001)
Als niet tot privatisering wordt overgegaan, zijn er dan (dringende) redenen om (bestuurlijke) bevoegdheden van het gemeentebestuur over te dragen aan een overheids-BV, NV of stichting	5
Is er voldaan aan voorwaarden, die aanbesteding mogelijk of noodzakelijk maken?	6
Als er geen dringende redenen zijn om extern te verzelfstandigen, is het dan wenselijk de taak op enige afstand te plaatsen van het bestuur?	7

Sinds de nota Doelgericht op afstand uit 2008 is het algemene uitgangspunt voor het beleid inzake verzelfstandigingen het 'nee, tenzij' beleid. De gemeente doet pas zelf dingen in het publieke belang als de markt dat niet doet of wanneer het publieke belang niet door de markt kan worden behartigd door het geven van een opdracht of een subsidie of door regulering. Vanuit dit algemene uitgangspunt volgen een aantal stappen voor de beantwoording van de vraag of de gemeente tot afstoting kan overgaan. In de 2 nota's van 2008 en 2013 bestaat het denkkader uit de volgende stappen:

Tabel 6.2 - Denkkader nota's 2008 en 2013

stappen	DOA (2008)	DOA II (2013)
Is er sprake van een gemeentelijk publiek belang?	1	1
Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?	2	2
Is voldoende invloed als opdracht-, subsidie-, of regelgever of als verstrekker van lening of garantie mogelijk en afdoende?	3	3
Is er een dringende reden tot verzelfstandiging?	4	
Is reden tot het instellen van een gemeentelijke vertegenwoordiging?	5	
Wat is de meest geschikte rechtsvorm?		4

We constateren dat het denkkader in de nota van 2008 systematischer in elkaar zit dan in de nota uit 2001 het geval was. In de laatste nota moet op elke vraag 'ja' worden beantwoord, voordat aan de volgende stap kan worden begonnen. Bij 'nee' vervallen de volgende stappen. In 2001 was er nog geen volgorde van beantwoording van de vragen, maar stonden deze nog relatief los van elkaar.

### 6.1.2 Het proceskader

In tabel 6.3 worden de fases uit de 3 nota's weergegeven met daarbij aangegeven welke activiteiten in de onderscheiden fases worden uitgevoerd en hoe zij worden afgesloten.

Tabel 6.3 - Proceskader 3 nota's

<b>aanpak (2001)</b>	<b>DOA (2008)</b>	<b>DOA II (2013)</b>
<p><i>Denkfase:</i> Nemen initiatief</p>	<p><i>Denkfase:</i> Nemen initiatief Toets beleidskader</p>	<p><i>Denkfase:</i> Nemen initiatief Toets beleidskader SWOT-analyse Risicoanalyse Plan van aanpak onderzoeksfase</p>
<p><i>Vooronderzoeksfase:</i> Toets beleidskader Quick-scan organisatie Schatting tijd en kosten</p>		
<p><i>Vorbereidingsfase:</i> Voorwaarden uitvoering</p>	<p><i>Onderzoeksfase:</i> SWOT-analyse Uitgangspunten sociaal plan en keuze CAO Integrale doorlichting bedrijfsvoering Afweging kosten, baten en risico's binnengemeentelijk houden</p>	<p><i>Onderzoeksfase:</i> Businesscase Voorstel inrichting organisatie Randvoorwaarden en uitgangspunten Risico- en kwaliteitsmanagement Uitgangspunten overdracht activa en passiva Uitgangspunten sociaal plan Definiëren 'licence to operate' Raad: Onafhankelijk onderzoek naar haalbaarheid Plan van aanpak uitvoeringsfase</p>
<p><i>Uitvoeringsfase:</i> Bij privatisering: verkoop en verkoopcontract Bij verzelfstandiging: oprichting vennootschap en oprichtingsakte Bij uitplaatsing: overdrachtcontract</p>	<p><i>Uitvoeringsfase:</i> Onderhandelingen bonden en vaststellen sociaal plan Oprichting of deelname nieuwe organisatie</p>	<p><i>Uitvoeringsfase:</i> Vastleggen personele, organisatorische, financiële en juridische afspraken in overeenkomsten Opstellen statuten Benoemen directie en toezicht Sociaal plan OR-advies</p>
<p><i>Nazorgfase:</i> Controle verplichtingen</p>	<p><i>Nazorg- en beheersfase:</i> Bewaking afspraken en verplichtingen</p>	<p><i>Nazorg- en beheersfase:</i> Beheer organisatie Bewaken uitvoering nazorg</p>
<p><i>Beheersfase:</i> Beheer uitvoering d.m.v. organisatie opdrachtgever-schap of aandeelhouders-schap en via P&amp;C</p>		

We constateren dat in de loop der tijd de verschillende fasen steeds concreter zijn benoemd en ingevuld. In de nota uit 2001 waren de beschrijvingen van vooral de voorbereidings- en uitvoeringsfase nog algemeen. In de nota uit 2013 worden een groot aantal concrete onderdelen genoemd. Ook zijn bepaalde activiteiten – waarschijnlijk op grond van ervaringen – in een andere fase geplaatst. Vooral de denkfase is daardoor steeds belangrijker geworden. Niet alleen de denk- en de voorbereidingsfase uit 2001 zijn samengevoegd, maar ook zijn de SWOT- en de risicoanalyse naar de denkfase verschoven.

### 6.1.3 Taakverdeling raad en college

Volgens de Gemeentewet kan alleen het college privaatrechtelijke handelingen verrichten. Het college kan slechts besluiten tot de oprichting van een deelneming of van deelname aan stichtingen of vennootschappen als de gemeenteraad over het ontwerpbesluit van het college zijn wensen en bedenkingen heeft geuit.<sup>69</sup> Desondanks is in de verschillende Amsterdamse beleidsnota's over verzelfstandigingen op zijn minst sprake van een wat andere toonzetting. Deze verschilt dan weer tussen de nota's.

Tabel 6.4 - Afronding onderscheiden fasen proceskader in 3 nota's

fase	aanpak (2001)	DOA (2008)	DOA II (2013)
Denkfase	Besluit college	Principebesluit college Advies raad	Principebesluit college Instemming raad nodig
Vooronderzoeksfase	Principebesluit raad		
Vorbereidingsfase	Besluit college Advies van advies		
Onderzoeksfase		Definitieve keuze voorgelegd aan raad	Definitieve keuze voorgelegd aan raad Minimaal wensen en bedenkingen raad, maar in de praktijk ter instemming
Uitvoeringsfase	Besluit raad	Besluit college Wensen en bedenkingen raad	Besluit college Eventueel ter kennisname aan raad

<sup>69</sup> Gemeentewet art. 160, lid 1e en lid 2.



Volgens de nota uit 2001 is een principebesluit van de raad nodig aan het eind van de vooronderzoeksfase en een besluit van de raad als afronding van de uitvoeringsfase. Bij de afsluiting van de voorbereidingsfase heeft de raad slechts een adviserende rol.<sup>70</sup> In de nota uit 2008 geeft de raad alleen advies over het principebesluit van het college na de denkfase, maar wordt een definitieve keuze over al dan niet verzelfstandigen aan de raad voorgelegd na de onderzoeksfase.<sup>71</sup> In de nota uit 2013 is dan weer opgenomen dat het principebesluit van het college na de denkfase de instemming behoeft van de raad. De besluitvorming aan het eind van de onderzoeksfase komt er op neer dat er in de praktijk instemming van de raad nodig is, zeker bij verzelfstandigingen.<sup>72</sup> Zowel in de nota uit 2008 als die uit 2013 wordt de uitvoeringsfase afgesloten met een besluit van het college. Volgens de nota uit 2008 kan de raad daarover nog wensen en bedenkingen uiten, maar in de nota van 2013 is de rol van de raad minder groot.

We zien dus dat het college in principe de mogelijkheid heeft om zelfstandig een besluit te nemen over de positionering van een gemeentelijke activiteit, maar dat volgens de gemeentelijke nota's de raad er op verschillende momenten bij wordt betrokken. Opvallend hierbij is dat tussen 2008 en 2013 raadsinstemming aan het eind van de denkfase niet noodzakelijk was. Aan het eind van de onderzoeksfase – als het definitieve besluit valt – is de rol van de raad aan verandering onderhevig: in 2001 geeft ze enkel advies, in 2008 moet de raad instemmen, en in 2013 kan ze weer haar wensen en bedenkingen uiten – waarbij wordt aangetekend dat in de praktijk van verzelfstandiging altijd een raadsinstemming nodig is.

## 6.2 Karakter verzelfstandiging parkeerbeheer

Om het karakter van de verzelfstandiging van het parkeerbeheer te kunnen duiden heeft de rekenkamer enige algemene informatie verzameld over een aantal andere verzelfstandigingen. Het gaat om de verzelfstandigingen van het Gemeentevervoerbedrijf (GVB), het Stedelijk Museum, het Havenbedrijf en het Centrum Beeldende Kunst (CBK) in stadsdeel Oost. De verzameling van informatie heeft zich beperkt tot de aanleiding en het doel van de verzelfstandiging. De rekenkamer heeft het verloop van de afzonderlijke verzelfstandigingen niet in detail bekeken. Hieronder wordt de argumentatie voor en de doelstelling van de verzelfstandiging aangegeven.

### GVB

Het doel was een externe verzelfstandiging. Na enige jaren is besloten tot een NV, waarvan alle aandelen in handen zijn van de gemeente. Voor de verzelfstandiging waren verschillende redenen. Enerzijds werd verwacht dat het GVB door de verzelfstandiging meer eigen verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering zou krijgen en zo beter zou inspelen op de wensen van de klant. Ook zou het beter kunnen inspelen op ontwikkelingen in de markt. Anderzijds voorzag de eind jaren negentig ingevoerde Wet Personenvervoer in een aanbestedingsplicht van het openbaar

---

<sup>70</sup> 'Aanpak en organisatie privatisering', p. 4.

<sup>71</sup> 'Doelgericht op afstand', p. 12-14.

<sup>72</sup> 'Doelgericht op afstand II', p. 25-26.

vervoer vanaf 2006. Het GVB moest om de concurrentie in die aanbesteding aan te kunnen gezond en sterk worden gemaakt. De oprichting van een NV werd ook gezien als een middel om te komen tot een uitstel van de aanbestedingsplicht.<sup>73</sup>

#### *Stedelijk Museum*

Het doel was een externe verzelfstandiging tot een stichting. De verzelfstandiging zou een eind maken aan de moeizame combinatie van politieke eindverantwoordelijkheid en museaal verantwoorde beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering. Verzelfstandiging vergemakkelijkt het aantrekken van extern geld en het aangaan van samenwerkingsvormen met private partners. Bovendien levert verzelfstandiging een groter kostenbewustzijn op, een concentratie op kerntaken en meer cultureel ondernemen.<sup>74</sup>

#### *Havenbedrijf*

Het doel was een externe verzelfstandiging tot een overheids-NV. Alleen publiek-rechtelijke rechtspersonen of partijen waarin uitsluitend één of meerdere publiek-rechtelijke rechtspersonen aandeelhouder zijn, kunnen aandelen verwerven in deze overheids-NV. De gemeente is tot verzelfstandiging overgegaan om het Havenbedrijf beter in staat te stellen de beoogde groei van de overslag sneller te realiseren. Een NV biedt meer mogelijkheden voor (commerciële) samenwerking op logistiek gebied, met het bedrijfsleven en de regio. Als NV kan de haven haar dienstverlening beter afstemmen op de behoeften in het bedrijfsleven. Door een Raad van Commissarissen kan de bedrijfsmatige aansturing worden versterkt en worden bestuur en toezicht professioneel uitgeoefend door deskundigen op het gebied van het (haven)bedrijfsleven.<sup>75</sup>

#### *CBK*

Het doel was een externe verzelfstandiging en privatisering via een aanbesteding. De aanleiding voor de verzelfstandiging was de terugkerende discussie over de hoge kosten van het CBK en de vraag in hoeverre een eigen kunstcentrum een kerntaak is van de gemeente, in dit geval het stadsdeel. Verwacht werd dat een verzelfstandigd CBK flexibeler en bedrijfsmatiger kon opereren. Het zou volledig inzicht en verantwoordelijkheid krijgen over de eigen kosten en baten en niet meer zijn gebonden aan ambtelijke regels. Dit gaf ruimte voor ondernemerschap en het aanboren van andere financieringsbronnen en samenwerkingsvormen.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> College van B&W, 'Definitief besluit externe verzelfstandiging Gemeentevervoerbedrijf', 20 november 2001. College van B&W, 'Wet personenvervoer 2000: voorgenomen definitief besluit externe verzelfstandiging GVB', 8 juni 2006.

<sup>74</sup> Commissie Toekomst Stedelijk Museum, 'Het Stedelijk Museum: Terug naar de top', 21 juni 2003. College van B&W, 'Stedelijk Museum: Ontwerpbesluit externe verzelfstandiging', 14 juni 2005.

<sup>75</sup> Directie Concern Financiën, 'Uitkomsten denkfase positionering Haven Amsterdam', 15 september 2009. College van B&W, 'Voordracht voor de raadsvergadering van 28 en 29 november 2012'.

<sup>76</sup> Dagelijks Bestuur Stadsdeel Oost, 'Toekomstscenario's Centrum Beeldende Kunst Amsterdam', 20 maart 2012. Dagelijks Bestuur Stadsdeel Oost, 'Uitbesteden taken Centrum Beeldende Kunst Amsterdam', 4 september 2012.

### *Stadstoezicht/Cition*

Ten opzichte van de bovengenoemde verzelfstandigingen zien we bij de verzelfstandiging van Stadstoezicht/Cition een paar overeenkomsten, maar vooral ook verschillen. Bij alle verzelfstandigingen speelt de overweging mee dat de verzelfstandiging zou leiden tot het efficiënter werken van de organisatie. Behalve bij het Havenbedrijf speelt zorg over de mate van efficiency van werken een belangrijke rol bij het besluit tot verzelfstandiging. Wel was er bij Stadstoezicht sprake van een acuut probleem, doordat het parkeerbeheer in stadsdeel Zuid van Stadstoezicht was overgegaan naar een particulier bedrijf. Daarnaast zijn er belangrijke verschillen. Een belangrijke is het doel van de verzelfstandiging. Bij het GVB, het Stedelijk Museum en het Havenbedrijf is het nooit de bedoeling geweest dat de verzelfstandiging zou leiden tot een privatisering. Het was (en is) uitdrukkelijk de bedoeling dat deze organisaties in handen blijven van de overheid. De taken en activiteiten die deze organisaties uitvoeren zijn gezien als een publiek belang, waarbij een directe gemeentelijke betrokkenheid gewenst is. Bij deze verzelfstandigingen spelen andere overwegingen – hoe divers ook – dan bedrijfsmatige een belangrijke rol. Bij het parkeerbeheer en het CBK in Oost is het wel het doel geweest om te verzelfstandigen en te privatiseren. De aanleiding en het doel van de verzelfstandiging van het CBK komen voor een groot deel overeen met die van het parkeerbeheer. Ook hierbij was de kostenefficiëntie het belangrijkste argument en werd de vraag of het om een publieke taak gaat – na een vrij lange discussie – negatief beantwoord.

## **6.3 Bevindingen onderzoek**

Bij de beoordeling van de raamnota's is van betekenis dat de nota *Aanpak en organisatie privatisering* uit 2001 relevant was voor de verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer tot aan het begin van 2008. Op dat moment werd de nota *Doelgericht op afstand* van kracht.

### **6.3.1 Bevindingen denkkader**

Zoals hierboven uiteengezet bevatte het denkkader in de nota *Aanpak en organisatie privatisering* uit 2001 een aantal vragen, die nog niet op systematische wijze met elkaar samenhangen. Wel zijn in de korte denkfase de eerste drie vragen uit het denkkader van de nota gesteld en beantwoord. Parkeerbeheer was geen wettelijke taak, maar had wel een publiek belang, dat echter ook door goed opdrachtgeverschap veilig gesteld kon worden. Afstoten was mogelijk. Hoe dit moest gebeuren was echter nog niet duidelijk.

Daarna speelde het denkkader uit de nota van 2001 nauwelijks nog een rol. Dit komt door de weinig systematische opzet van het kader. Dat voorzag in vragen naar of argumenten waarom de gemeente tot externe verzelfstandiging *moest* overgaan of tot aanbesteding of interne verzelfstandiging *kon* overgaan. Bij de verzelfstandiging van het parkeerbeheer speelde echter een politiek-bestuurlijk discussie tussen partijen die meenden dat er tot privatiseren moest worden overgegaan (de stadsdelen) en anderen die nog andere mogelijkheden wilden overwegen. In juli 2007 werd deze discussie

afgerond met het besluit dat er het parkeerbeheer verzelfstandigd moest worden en na 3 jaar geprivatiseerd. Hoe er geprivatiseerd moest worden was toen echter nog niet duidelijk. Het is goed mogelijk dat de ervaringen in dit proces zijn benut om het denkkader in de nota *Doelgericht op afstand* in 2008 aan te passen. In ieder geval zijn de vragen 4 tot 7 uit de nota van 2001 daarin verdwenen.

In het proces van verzelfstandiging en privatisering vanaf 2008 hebben vooral vragen centraal gestaan rond de voorwaarden waaronder geprivatiseerd moest en kon worden en op welke wijze dit moest gebeuren. In dit proces heeft het denkkader uit de nota *Doelgericht op afstand* nauwelijks meer een rol gespeeld, aangezien daarin geen vraagstukken rond de wijze van privatiseren en de voorwaarden daarvan worden behandeld.

### 6.3.2 Bevindingen proceskader

De nota uit 2001 voorzag in een denkfase, een vooronderzoeksfase, een voorbereidingsfase, een uitvoeringsfase en een beheer- en nazorgfase. De denkfase was daarbij marginaal; pas in het vooronderzoek vond de afweging van het publiek belang plaats. Het vooronderzoek omvatte echter ook een quickscan van de organisatie en een inschatting van de doorlooptijd en de kosten van het project. De denkfase is bij de verzelfstandiging van het parkeerbeheer zeer kort geweest. Desondanks is in deze periode al de afweging van het publiek belang uitgevoerd. Andere onderdelen die tot de vooronderzoeksfase werden gerekend, waren niet uitgevoerd.

Opvallend is dat in de documenten en besluiten uit 2003 al niet meer gesproken wordt over een vooronderzoeksfase. Die is er dan ook nooit gekomen. Aan het eind van de denkfase is in het besluit van het college opgenomen dat men tot de onderzoeksfase overging, hoewel het college nog geen principebesluit over verzelfstandigen, privatiseren of uitplaatsen had genomen. Het lijkt er op alsof men hiermee al vast een voorschot heeft genomen op het proceskader van de nota uit 2008, waarin alleen een denk- en een onderzoeksfase worden onderscheiden.<sup>77</sup>

In de aldus in 2003 gestarte onderzoeksfase werd echter de discussie tussen centrale stad en stadsdelen voortgezet over de wijze van verzelfstandigen. Die kwam pas tot een einde in juli 2007. In latere documenten treft men dan ook de opvatting aan dat de denkfase pas in juli 2007 is afgerond. Volgens de nota *Doelgericht op afstand* uit 2008 worden in de onderzoeksfase de verkoopbaarheid of de levensvatbaarheid van de organisatie door middel van een SWOT-analyse beoordeeld, de uitgangspunten voor de arbeidsvoorwaarden bepaald, vindt een integrale doorlichting van de bedrijfsvoering plaats en worden de baten en kosten van de verzelfstandiging of privatisering bepaald. Toen het college de onderzoeksfase in april 2008 afsloot was er wel een sterkte-zwakke analyse uitgevoerd en een business case opgesteld van – toen nog – de Parkeer BV. In het besluit wordt de verwachting uitgesproken dat de baten van de verzelfstandiging groter zijn dan de kosten en dat de kosten van de verzelfstandiging in 2012 zijn terugverdiend. Maar dit betrof allemaal de verzelfstandiging. Over

---

<sup>77</sup> Volgens de ambtelijk trekker is in de nota *Doelgericht op afstand* uit 2008 het beleid aangepast in de lijn van de in dit proces gehanteerde indeling. Interview Weekers, 5 januari 2015.

de privatisering was nog niets vastgesteld. Er was ook nog geen besluit genomen over de wijze van privatiseren. De discussie over de kosten en baten van de aanbesteding zou de gehele uitvoeringsfase tot januari 2012 domineren. In onze ogen is de onderzoeksfase dan ook pas afgesloten met het besluit tot aanbesteding van 2012. Daarna kon de uitvoeringsfase daadwerkelijk starten met de voorbereiding van het bestek voor de aanbesteding.

We constateren dat bij de verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer de in de beleidsnota's aangegeven procesfases in de werkelijkheid veel langer hebben geduurd dan op papier is aangegeven door het college. Wij menen dat dit wordt veroorzaakt doordat bij het parkeerbeheer de verzelfstandiging onmiddellijk is gevolgd door de privatisering. Met een dergelijke opeenvolging van stappen houdt het proceskader in de raamnota's geen rekening. Een aantal dingen moest twee keer achter elkaar worden uitgevoerd (een sterktezwakte analyse van het te verzelfstandigen bedrijf en een van het te privatiseren bedrijf, de kosten en baten van de verzelfstandiging en die van de privatisering, de gevolgen voor het personeel van de verzelfstandiging en de privatisering). In feite wordt privatisering in de raamnota's wel als mogelijkheid genoemd, maar de noodzakelijke stappen daarnaartoe worden er niet in uitgewerkt.

### **6.3.3 Bevindingen rolverdeling raad en college**

Hierboven hebben we aangegeven dat volgens de raamnota's over verzelfstandigingen het college in principe de mogelijkheid heeft om zelfstandig een besluit te nemen. De gemeenteraad dient echter op verschillende momenten op zijn minst zijn instemming uit te spreken met die besluiten. Wanneer de raad bij de besluitvorming wordt betrokken verschilt tussen de nota's.

Volgens de vigerende nota uit 2001 diende de denkfase afgesloten te worden met een besluit van het college en de vooronderzoeksfase met een principebesluit van de gemeenteraad. We constateerden dat de denkfase in 2003 is afgesloten met een besluit van het college dat het een principebesluit heeft genoemd, maar waarin nog niets vastgelegd was over de positionering van de nieuwe organisatie. Een vooronderzoeksfase is er daarna niet gekomen en dus ook geen afronding van een dergelijke fase met een principebesluit door de gemeenteraad. In de nota uit 2008 is opgenomen dat het college een principebesluit neemt na de denkfase, waarover de raad advies geeft. Zowel de voorbereidingsfase uit de nota van 2001 als de onderzoeksfase uit de nota van 2008 voorzien dus dat in de betrokken fase de haalbaarheid wordt getoetst van een gekozen positie van de nieuwe organisatie, die in een principebesluit is vastgelegd – al dan niet aan het eind van de vooronderzoeksfase (nota 2001) of de denkfase (nota 2008). De rekenkamer kan slechts constateren dat een dergelijk principebesluit over de positionering van de organisatie aan het eind van een vooronderzoeksfase of een denkfase er in dit geval niet is geweest.

De eerste keer dat de gemeenteraad zich wel kan uitspreken over de positionering van het parkeerbeheer is als ze het akkoord bespreekt, dat het college en de stads-

delen op 3 juli 2007 hebben bereikt. Dit doet de raad pas in de commissie van 7 februari 2008 en de raadszitting van 12 maart 2008. De gemeenteraad neemt dan kennis van het collegebesluit. Ook dan neemt ze geen principebesluit conform de nota uit 2001.<sup>78</sup> De gemeenteraad heeft zich dus op geen enkel moment kunnen buigen over verschillende mogelijkheden aangaande de toekomst van (toen nog) Stadstoezicht. Ze heeft slechts kennis kunnen nemen van de keuze, die er op grond van de onderhandelingen tussen centrale stad en stadsdelen, voorlag. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit werd bemoeilijkt doordat de stadsdelen de bevoegdheid hadden hun parkeerbeheerder te kiezen.

Kort daarop, op 22 april 2008, eindigt de onderzoeksfase met het collegebesluit om Stadstoezicht te ontvlechten in vijf onderdelen, waaronder een verzelfstandigde Parkeer BV. Op 14 oktober van hetzelfde jaar neemt het college het ontwerpbesluit over de ontvlechting en het definitieve besluit tot de verzelfstandiging. Op 13 november 2008 spreekt de commissie over dit besluit en op 19 november 2008 de gemeenteraad. De raad neemt echter alleen kennis van het besluit. Dit is in overeenstemming met de nota *Doelgericht op afstand*, die in het begin van dat jaar door het college is vastgesteld.

Hierna start de uitvoeringsfase. De uitvoeringsfase van de verzelfstandiging is de facto afgerond met collegebesluit tot ontvlechting van Stadstoezicht op 21 april 2009 en de start van Cition BV op 1 januari 2010. De uitvoeringsfase van de privatisering loopt echter door. Pas na de afronding van de aanbesteding in 2015 zal die uitvoeringsfase zijn afgerond.

In de beleidsnota's over verzelfstandiging, die door het college zijn vastgesteld, is niets vastgelegd over de uitvoering van een privatisering. En dus ook niets over de rol van de gemeenteraad daarbij. In de praktijk heeft de gemeenteraad kennis genomen van het collegebesluit tot aanbesteding in de raadsvergadering van 25 april 2012. Ook is daarbij een raadsbrede motie aangenomen, waardoor Cition kon deelnemen aan de aanbesteding.

## 6.4 Conclusie

Onze algemene conclusie is dat de vigerende nota's over verzelfstandiging voor het proces van verzelfstandiging en privatisering van het parkeerbeheer maar beperkt bruikbaar waren. Bij de eerste nota uit 2001 wordt dit in belangrijke mate veroorzaakt door het nog vrij algemene karakter van de nota. Er is nog geen algemeen uitgangspunt voor het beleid, het denkkader is nog weinig systematisch opgebouwd en de invulling van de activiteiten in de onderscheiden fases is nog weinig concreet. De indruk bestaat dat bij de verzelfstandiging van Stadstoezicht in de jaren vanaf 2003 het college al snel een pad is ingeslagen dat wegleidde van de nota uit 2001. In dit proces zijn juist bouwstenen gelegd voor de raamnota uit 2008.

---

<sup>78</sup> In dezelfde periode bespreekt de raad de nota *'Doelgericht op afstand'*. Aangezien de gemeenteraad dit een zaak voor het college vindt, heeft ze deze nota nooit vastgesteld. Het collegebesluit over deze nota is van 15 januari 2008.

In de nota's uit 2008 en 2013 worden stappen gezet die leiden tot een meer doordachte en concrete aanpak voor processen van verzelfstandiging. Wat opvalt is dat in alle nota's – ook de 2 recentere - weinig aandacht uitgaat naar privatisering. Wat privatisering inhoudt en hoe dit zou kunnen plaatsvinden, wordt niet besproken.

Privatisering is een onderwerp dat meer nog dan verzelfstandiging tot politiek-bestuurlijke onenigheid kan leiden. Ook wordt niet ingegaan op de vraag wat de gevolgen zijn van het voornemen om een verzelfstandiging tot een privatisering te laten leiden voor de inhoud en lengte van de onderscheiden fasen. Onze constatering – dat de denk- en de onderzoeksfase veel langer hebben geduurd dan het college op papier aangaf – is daarvan een gevolg.

Tenslotte zijn de nota's niet altijd even duidelijk over de rol van de gemeenteraad. Wettelijk gezien is die beperkt tot het geven van wensen en bedenkingen en haar algemene budgetrecht. Maar in de praktijk – dit wordt met zoveel woorden in de nota uit 2013 erkend – kan het college niet verder zonder de uitgesproken instemming van de gemeenteraad met het collegebesluit. Maar in de concrete casus van het parkeerbeheer is gebleken dat de gemeenteraad geen keuze kan maken uit verschillende opties op grond van de beschikbare informatie. Zo is de besluitvorming niet aan de gemeenteraad voorgelegd. Als dat de praktijk is, dan blijft de positie van de gemeenteraad in een proces van verzelfstandiging en privatisering vrij vaag.





## **Bijlage 1 - Lijst geraadpleegde documenten over parkeerbeheer**

- College van B&W, *Aanpak en organisatie privatisering, externe verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam*, 28 maart 2001
- College van B&W, *Afronding denkfase dienst Stadstoezicht*, 17 juni 2003
- Bestuursdienst, *Activiteiten Stadstoezicht zouden in principe afgestoten kunnen worden, maar onderzoeksfase is noodzakelijk*, 17 juni 2003
- College van B&W, *Europese aanbestedingen van parkeermanagement door stadsdelen*, 18 november 2003
- College van B&W, *Voorlopig reorganisatieplan en daarbij behorende plaatsingprocedure/ sociaal plan Stadstoezicht*, 2 december 2003
- Gemeenteraad van Amsterdam, *Verslag van de commissie vooronderzoek Dienst Stadstoezicht*, 19 februari 2004
- College van B&W, *Stand van zaken positionering Stadstoezicht*, 25 mei 2004
- Memo Hans Oosterbaan en Hans Moor aan Maij en De Jager, *Advies Stadstoezicht*, 30 juni 2005
- Taskforce Stadstoezicht, *Een goed product voor een goede prijs*, 30 juni 2005
- Memo ambtelijk team Stadstoezicht aan Maij, *Stadstoezicht: reactie op advies heren Moor en Oosterbaan*, 1 juli 2005
- Memo ambtelijk team Stadstoezicht aan Cohen en Maij, *Stadstoezicht: bespreking advies van de heren Moor en Oosterbaan*, 8 juli 2005
- Memo De Jager aan College van B&W, *Voorstel om te komen tot gezamenlijke besluitvorming van stad en stadsdelen over het toekomstscenario voor de Dienst Stadstoezicht per september 2005*, 13 juli 2005
- Memo ambtelijk team Stadstoezicht aan het College van B&W en de gemeentesecretaris, *Stadstoezicht: Bestuursdienstadvies bij gemeenschappelijk voorstel centrale stad en stadsdelen over de positie van Stadstoezicht*, 30 augustus 2005
- College van B&W, *Stadstoezicht: Gemeenschappelijk standpunt College en Stadsdelen over de positie van Stadstoezicht*, 20 september 2005
- College van B&W, *Stadstoezicht: gemeenschappelijk standpunt over advies financiële werkgroep*, 7 maart 2006
- Memo Bestuursdienst aan Gehrels en De Jager, *Uitwerking organisatievorm Stadstoezicht*, 8 november 2006
- Bestuursdienst, *Positionering Stadstoezicht. De afwegingsonderwerpen voor een keuze van positioneringsvariant met een goede verhouding in prijs en kwaliteit*, 20 februari 2007
- Ambtelijke Stuurgroep Stadstoezicht, *Advies positionering Stadstoezicht: Ambtelijke Stuurgroep Stadstoezicht*, 4 april 2007
- Memo Ambtelijke Stuurgroep aan portefeuillehouders Stadstoezicht, *Positionering Stadstoezicht: financiële toelichting op scenario's fiscale inning*, 18 april 2007
- Memo Ambtelijke Werkgroep aan portefeuillehouders Stadstoezicht, *Positionering Stadstoezicht: uitwerking vragen portefeuillehoudersoverleg* 26 april 2007, 5 juni 2007

College van B&W, Stadstoezicht: herpositionering, gezamenlijk besluit stadsdelen en centrale stad, 3 juli 2007

College van B&W, Stadstoezicht: herpositionering, aanpassing besluit van gezamenlijk besluit stadsdelen en centrale stad d.d. 3 juli 2007, 27 november 2007

College van B&W, Doelgericht op afstand. Overzicht gemeentelijk beleid privatiseringen, uitplaatsingen & verzelfstandigingen, deelnemingen en vertegenwoordigingen, 17 januari 2008

College van B&W, Afspraken herpositionering Stadstoezicht, 5 februari 2008

College van B&W, Afronding onderzoeksfase stroomlijning gemeentelijke organisatie door ontvlechting parkeeractiviteiten Stadstoezicht. Stroomlijning gemeentelijke organisatie door ontvlechting parkeeractiviteiten Stadstoezicht, 22 april 2008

Kwartiermaker Parkeer BV, Businessplan Parkeer BV, 7 oktober 2008

College van B&W, Definitief besluit tot oprichting van Parkeer BV en ontwerpbesluit tot ontvlechting parkeeractiviteiten Stadstoezicht en verzelfstandiging Parkeer BV, 14 oktober 2008

College van B&W, Definitief besluit ontvlechting Stadstoezicht en verzelfstandiging fiscale parkeeractiviteiten, 21 april 2009

Memo Bestuursdienst, Bestuurlijk ijkmoment 1 januari 2010 privatisering Cition, 26 oktober 2009

College van B&W, Nieuw ijkmoment en beoordelingskader voor de geplande privatisering door aanbesteding van Cition BV (in oprichting) per 1 juli 2011, 5 januari 2010

Advies RvC Cition over voorgenomen privatisering Cition B.V. c.q. openbare aanbesteding parkeerbeheer, 18 oktober 2010

Reactie van de stadsdelen op het advies van de raad van Commissarissen van Cition, ongedateerd

College van B&W, Toekomst uitvoering parkeerhandhaving (en onderhoud parkeerautomaten), 7 december 2010

Rebelgroup, Second Opinion Risicoanalyse Uitbesteden (delen van het) Parkeerbeheer Amsterdam, 26 april 2011

Rebelgroup, Second Opinion Financiële Analyse Uitbesteden (delen van het) Parkeerbeheer Amsterdam, 27 april 2011

GoudappelCoffeng, De nieuwe Amsterdamse parkeerketen, 21 november 2011

EdenMcCallum, Analyse kosten parkeerhandhaving Amsterdam, 7 december 2011

College van B&W, Aanbesteding fiscale parkeerhandhaving en beheer en onderhoud van parkeerautomaten, 24 januari 2012

NautaDutilh, Advies fiscale parkeerhandhaving en beheer en onderhoud parkeerautomaten, 10 april 2012

College van B&W, Doelgericht op afstand II Borgen van het publiek belang  
Amsterdam 2013-2016, 15 maart 2013

Raads- en commissieverslagen:

17 maart 2004

7 februari 2008

6 maart 2008

12 maart 2008

2 april 2008

4 juni 2008

13 november 2008

19 november 2008

17 december 2008

15 juni 2011

15 februari 2012

29 maart 2012

25 april 2012



## **Bijlage 2 - Lijst geïnterviewde personen**

mevr. C. Gehrels, oud wethouder Bedrijven, 13 januari 2015

dhr. D. de Jager, oud lid Dagelijks Bestuur stadsdelen Westerpark en West,  
16 december 2014

dhr. P. Keijzer, voormalig stadsdeelsecretaris Oud-West, 2 december 2014

dhr. R. Panneman, bestuursadviseur Bestuursdienst, 20 november 2014

dhr. J. Weekers, voormalig bestuursadviseur Bestuursdienst, directeur Cition BV,  
6 januari 2015



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)