

# ***Beheerplannen in uitvoering***

***Quickscan in opdracht van de Rekenkamer Nieuwkoop***

**Rapport  
Gemeente Nieuwkoop**

# INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2
HOOFDSTUK 2	HET INSTRUMENT 'BEHEERPLANNEN'	5
	2.1 Definitie	5
	2.2 Planmatig beheer	5
	2.3 Beheerplannen en hun looptijd	6
	2.4 Financieel kader	7
	2.5 Financieel overzicht beheerplannen 2008-2014	8
	2.6 Financieel overzicht alle voorzieningen 2008-2014	8
	2.7 Uitvoering beheerplannen 2008-2014	9
	2.8 Bevindingen	12
HOOFDSTUK 3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	14
	3.1 Conclusies	14
	3.2 Aanbevelingen	15
BIJLAGE 1	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	16
BIJLAGE 2	INTERVIEWPROTOCOL	17

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

In het Onderzoeksprogramma 2011 is opgenomen dat er dit jaar een quickscanonderzoek zal worden uitgevoerd met betrekking tot de functie van de gemeentelijke beheerplannen.

In het programma is ook opgenomen wat het doel is van de quickscan, de vraagstelling, het normenkader, de aanpak, de onderzoeksmethode, de tijdsplanning en het onderzoeksproces.

Vooraf heeft hierover afstemming plaatsgevonden met de klankbordgroep uit de gemeenteraad. Tevens heeft de directeur van de Rekenkamer ter voorbereiding van de onderzoeksopzet een intakegesprek gevoerd met de betreffende ambtelijk manager en met de controller, om een zo goed mogelijke aansluiting te maken van het onderzoek op de actuele vraagstukken.

Het Onderzoeksprogramma 2011 is in maart 2011 ter kennis gebracht van de gemeenteraad.

### Doel van het onderzoek

Voor vele uitvoerende activiteiten binnen het ruimtelijk beleid heeft de gemeenteraad beheerplannen vastgesteld. Deze hebben thans als functie de kaderstelling en de tactische, operationele uitvoering met elkaar te verbinden.

Met de beheerplannen zijn omvangrijke bedragen gemoeid. Jaarlijks wordt een substantieel bedrag aan de voorziening(en) toegevoegd. De quickscan heeft als doel: *onderzoeken of de beheerplannen voldoen aan de toegekende functie en of er verbeteringen mogelijk zijn.*

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende vraagstelling:

- Wat is de functie van de beheerplannen, thans en in de toekomst?
- Wat betekent dit voor de opzet van de (nieuwe) beheerplannen?
- Hoe is de informatievoorziening naar de gemeenteraad en zijn er verbeteringen mogelijk?

In dit onderzoek staat de functie van de beheerplannen centraal en niet de kwaliteit van de beheerplannen zelf. Wel geven wij een aantal feitelijke gegevens weer, zoals de datum van vaststelling, de looptijd en de financiële dekking.

De focus van het onderzoek ligt in het verlengde van de taak en functie van de Rekenkamer, zoals dat tijdens een bijeenkomst in april 2010 met de nieuwe gemeenteraad is afgesproken: de Rekenkamer is een verbeterkamer en adviseert en ondersteunt de raad. Het doel is te verbeteren: vergroten van het lerend vermogen van de gemeente als geheel.

### **Aanpak van het onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd door het op te delen in de volgende onderdelen:

- deskresearch
- intern onderzoek

De *deskresearch* houdt in: het bestuderen van relevante documenten. Bestudeerd zijn:

- Beheerplan Onderhoud gemeentelijke gebouwen
- Beheerplan Groen
- Beheerplan Kunstwerken
- Beheer- en beleidsplan Openbare Verlichting
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan
- Speelruimtebeheerplan
- Beheerplan Waterpartijen
- Integraal beheerplan Wegen
- Financiële documenten van de periode 2008 – heden

Het *intern onderzoek* betekent dat wij een tweetal interviews hebben gehouden met directbetrokkenen van de gemeente:

- de verantwoordelijke wethouder en de manager in de ambtelijke organisatie;
- de klankbordgroep uit de gemeenteraad.

Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 1.

### **Interviewprotocol**

Voor de interviews is een interviewprotocol (zie bijlage 2) opgesteld met de gespreksonderwerpen en een toelichting op het doel van het onderzoek, dat de geïnterviewden vooraf ter informatie is toegezonden.

### **Documenten**

Relevante gemeentelijke documenten zijn ons via tussenkomst van de controller ter beschikking gesteld.

De door ons bestudeerde documenten bestrijken de periode 2008 tot en met 2011. Dit betreft de nieuwe gemeente Nieuwkoop na de herindeling per 1 januari 2007. Het eerste jaar na de herindeling is er nog gewerkt met de bestaande beheerplannen.

### **Presentatie feitenrapportage**

Op 9 mei 2011 heeft de Rekenkamer een presentatie verzorgd voor de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen en een feitenrapportage verstrekt voor controle op juistheid. Daarop is binnen een periode van ruim twee weken gereageerd. De ontvangen reactie bevatte aanvullende feitelijke informatie op onderdelen van het rapport. In het voorliggende rapport is de aanvullende informatie verwerkt.

**Bestuurlijke reactie**

Op verzoek van de klankbordgroep is bij dit onderzoek door de Rekenkamer geen bestuurlijke reactie gevraagd op de conclusies en aanbevelingen. Bij wijze van experiment is het rapport tegelijkertijd aan zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders aangeboden. De verwachting is dat er een inhoudelijk debat tot stand komt in de meningsvormende raad, wanneer het college daar met zijn reactie komt.

## Hoofdstuk 2

### Het instrument 'beheerplannen'

#### 2.1 Definitie

Gemeenten stellen voor het beheer van de grote kapitaalgoederen beheerplannen op, om planmatig gedurende een periode van een aantal jaren het vastgestelde beleid uit te voeren door middel van het plegen van jaarlijks onderhoud en het doen van incidentele (nieuwe en vervangings)investeringen. Het beheerplan vervult daarmee de functie het beleid en de operationele uitvoering met elkaar te verbinden.

In een beheerplan wordt idealiter vastgelegd hoe het beheer wordt georganiseerd om het gewenste kwaliteitsniveau te handhaven of te bereiken: welke meetpunten er zijn geformuleerd, wat de normen of richtlijnen zijn, welke werkzaamheden er worden uitgevoerd, wie de beheertaken uitvoert en wanneer en wat en aan wie er wordt gerapporteerd.

#### 2.2 Planmatig beheer

De totstandkoming en uitvoering van planmatig beheer kan in aantal fasen worden onderscheiden (zie figuur 1), namelijk:

- beleidsfase
- definitiefase
- implementatiefase
- beheerfase



Figuur 1 Fasen voor planmatig beheer

In de *beleidsfase* worden de keuzes gemaakt wat betreft welk resultaat (kwantiteit en kwaliteit) op welke termijn tegen welke kosten moet worden behaald. Het gaat hier om de zogenoemde 'drie-w-vragen' (zie figuur 2). Het is aan de gemeenteraad om deze vragen te beantwoorden. Daarbij zal de raad zich baseren op de visie op de gemeente, zoals neergelegd in integrale visiedocumenten, zoals de structuurvisie voor de langere termijn.

	Beheerplan
<b>Doelstellingen beleid</b>	Wat willen we bereiken?
<b>Te leveren prestaties</b>	Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
<b>In te zetten middelen</b>	Wat mag dat kosten?

*Figuur 2 De drie-w-vragen*

In de *definitiefase* worden de beleidsuitgangspunten uitgewerkt naar uitvoering en organisatie. De beleidsuitgangspunten worden vertaald naar maatregelen en organisatie. Tevens wordt er een globale kostenraming opgesteld. In de praktijk kan dit aanleiding zijn om het beleid bij te stellen, zodat het budget niet wordt overschreden. Verder komen de organisatorische consequenties in beeld: rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De *implementatiefase* omvat het technische deel van het traject. Het programma van eisen en de selectie-eisen ten aanzien van de uitvoerende partij(en) staat centraal. De technische specificaties (het bestek) zijn nodig om duidelijkheid te geven aan uitvoerende partijen.

Met de vaststelling van het beheerplan treedt de beheerfase in. De feitelijke uitvoering van het beheerplan gebeurt door na aanbesteding opdrachten te verlenen aan uitvoerende partijen.

### 2.3 Beheerplannen en hun looptijd

In het volgende overzicht zijn de geldende beheerplannen van de gemeente Nieuwkoop opgenomen, de datum van vaststelling door de gemeenteraad, de geldigheidsduur en de tijdshorizon van de investeringsraming van elk beheerplan.

Voor alle beheerplannen geldt dat er gerekend vanaf het moment van vaststelling elke vijf jaar een actualisatie plaatsvindt. Dat is weergegeven in de kolom 'Geldigheidsduur'. De tijdshorizon van de beheerplannen ligt over het algemeen veel verder. De raming van onderhoudskosten en investeringen is gebaseerd op die periode, evenals de hoogte van de financiële voorziening.

Beheerplan	Datum vaststelling	Geldigheidsduur huidig plan	Tijdshorizon voorziening
Integraal beheerplan Wegen	08-05-2008	2007-2011	2023
Beheer- en beleidsplan Openbare Verlichting	13-11-2008	2008-2017	2017
Beheerplan Waterpartijen	18-12-2008	2009-2021	2021
Beheerplan Onderhoud gemeentelijke gebouwen	22-12-2008	2008-2012	2017
Beheerplan Groen	28-04-2009	2009-2013	2014
Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan	25-06-2009	2009-2013	2068
Beheerplan Kunstwerken	01-10-2009	2010-2014	2034
Speelruimtebeheerplan	11-02-2010	2010-2020	2020

## 2.4 Financieel kader

Op grond van begrotingsvoorschriften dient er een voorziening in de begroting te worden opgenomen als het de bedoeling is om te komen tot een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren. Juist voor beheer van kapitaalgoederen is er aanleiding om een voorziening in te stellen, aangezien op eenmalige grote investeringen niet mag worden afgeschreven. De voorziening heeft dan de functie van een onderhouds- en investeringsfonds.

Het is belangrijk dat de financiële omvang van de voorzieningen zo goed mogelijk wordt geraamd op basis van een inschatting van de werkelijke kosten, zodat de daarin opgenomen bedragen ook kostendekkend zijn voor de noodzakelijke uitgaven. Een voorziening die niet toereikend is zal immers leiden tot een tekort in de exploitatie in de nabije toekomst. Een te hoge voorziening legt daarentegen onnodig beslag op de schaarse dekkingsmiddelen. Om deze reden is het ook niet toegestaan om aan voorzieningen een rentevergoeding toe te voegen.

Een goede manier om de hoogte van de voorziening te berekenen, is om dat te doen op basis van actuele beheerplannen. In het beheerplan voor het kapitaalgoed (wegen, riolering, kunstwerken, accommodaties) worden de onderhoudslasten berekend en kan de hoogte van de voorziening worden vastgesteld. De jaarlijkse storting gebeurt bij de vaststelling van de programmabegroting en is zo veel mogelijk jaarlijks gelijk. Hoewel de uitname op basis van het beheerplan per jaar kan verschillen, wordt toch een stabiel financieel perspectief bereikt.

Een gemeente die geen actuele onderhoudsplannen heeft, krijgt gemakkelijk te maken met achterstallig onderhoud, omdat er bijvoorbeeld in de lopende begroting geen mogelijkheden zijn voor alle noodzakelijke investeringen. Om dezelfde reden worden dan ook wel onderhoudswerkzaamheden van het ene jaar doorgeschoven naar het volgende.<sup>1</sup>

De gemeente Nieuwkoop heeft na de herindeling beheerplannen opgesteld en daarbij voorzieningen in de begroting opgenomen. Jaarlijks vindt bij de vaststelling van de programmabegroting een storting plaats. Tevens vindt jaarlijks uitname plaats. Een uitzondering hierop is de dekking van het beheerplan Groen. Hiervoor is geen voorziening ingesteld. De budgetbesteding loopt via de reguliere exploitatie van de gemeente, aangezien het hier geen kapitaalgoed betreft in de strikte zin van het woord.

Hieronder geven wij eerst het financiële beeld van de afgelopen jaren vanaf 2008 tot en met 2011. Het volgende overzicht betreft de begrotingsperiode 2012-2014. Een aantal beheerplannen is gebaseerd op een raming met een veel langere looptijd.

---

<sup>1</sup> Dit was indertijd een van de redenen voor de toenmalige gemeente Nieuwkoop om een zogenoemde artikel-12-aanvraag in te dienen.



Dat verklaart de hoogte van de positieve saldi aan het eind van de begrotingsperiode. Om de uitgaven voor het beheerplan Groen weer te geven is gebruikgemaakt van de opgenomen bedragen in de gemeentebegrotingen en jaarrekeningen.

## 2.5 Financieel overzicht beheerplannen 2008-2014

### *Totaal van de beheerplannen op eindsaldi per jaar 2008-2011*

Jaar	Groen	Kunstwerken	Openbare verlichting	riolering	speelruimte	waterpartijen	wegen	gebouwen	totaal
2008	2255000	320386,5	355432	1601471	3284	1665979,47	3035155	449027,31	9685735,1
2009	2299000	350752,5	297779	2283560	9235	1751475,47	4261353	983825,88	12236981
2010	2603000	413467,5	287719	2917490	47877	1683781,47	5501811	406084,48	13861230
2011	2067000	491187,5	273594	3510540	37072	1583051,47	6110498	432865,075	14505808

### *Totaal van de raming beheerplannen op eindsaldi per jaar 2012-2014*

Jaar	Groen	Kunstwerken	Openbare verlichting	riolering	speelruimte	waterpartijen	wegen	gebouwen	totaal
2012	2087185	564387,50	267690	4125339,51	2487	1533030,47	4760485	366607,70	13707212,18
2013	2102322	632187,50	255729	4439839,51	18632	1609229,47	4535472	346869,30	13940280,78
2014	2100557	634987,50	241433	4730639,51	76727	1675204,47	4310459	327131	14097138,48

## 2.6 Financieel overzicht alle voorzieningen 2008-2014

In de volgende tabellen geven wij een overzicht van de uitname en de storting per jaar van de diverse voorzieningen.

### *Uitname voorziening per jaar 2008-2011*

Jaar	Groen	Kunstwerken	Openbare verlichting	riolering	speelruimte	waterpartijen	wegen	gebouwen	totaal
2008	Niet Bekend	5875,5	0	14721,5	18506	1311344,53	1588655	301934,69	3241037,21
2009	1229350	16134	176582	118798	2847	94504,00	860848	731837	3230900,00
2010	341367	44000	133482	0	150358	249494,00	1049401	987720	2955822,00
2011	238244	30080	142125	0	115905	284330,00	1329313	437119,405	2338872,41

### *Raming uitname voorziening per jaar 2012-2014*

Jaar	Groen <sup>2</sup>	Kunstwerken	Openbare verlichting	riolering	speelruimte	waterpartijen	wegen	gebouwen	totaal
2012	238244	34600	133904	0	139685	233621	3432913	530157,4	4743124,40
2013	238244	40000	139961	0	88955	107401	2307913	483638,4	3406112,40
2014	NNB	105000	142296	0	47005	117625	2307913	483638,4	3203477,40

<sup>2</sup> Wordt onttrokken uit bestemmingsreserve 'achterstallig onderhoud groen en vervangen/renovatie van groenvoorzieningen'; deze voorziening wordt per 21 december 2013 opgeheven, zie raadsvoorstel 23 april 2009 2009-0032 09.0003018.

### Storting voorziening per jaar 2008-2011

Jaar	Groen	Kunstwerken	Openbare verlichting	riolering	speelruimte	waterpartijen	wegen	gebouwen	totaal
2008	0	46500	147164	643367	8798	180000,00	1504465	127465	2657759,30
2009	1184031	46500	118929	800887	8798	180000,00	2087046	1266635,57	5692826,57
2010	0	106715	123422	633930	189000	181800,00	2289859	409978,6	3934704,60
2011	0	107800	128000	593050	105100	183600,00	1938000	463900	3519450,00

### Raming storting voorziening per jaar 2012-2014

Jaar	Groen	Kunstwerken	Openbare verlichting	riolering	speelruimte	waterpartijen	wegen	gebouwen	totaal
2012	0	107800	128000	614800	105100	183600	2082900	463900	3686100
2013	0	107800	128000	314500	105100	183600	2082900	463900	3385800
2014	0	107800	128000	290800	105100	183600	2082900	463900	3362100

## 2.7 Uitvoering beheerplannen 2008-2014

Hierna geven wij bij elk beheerplan een overzicht van de werkelijke bestedingen in de periode 2008-2010 en de raming 2011. Tevens geven wij de meerjarenraming weer tot en met 2014.

De beheerplannen hebben meestal een langere looptijd. De daarbij behorende cijfers zijn te vinden in de betreffende beheerplannen. Zo bevat bijvoorbeeld het beheerplan Wegen becijferingen tot 2023 en in het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan staat dat grote uitgaven gedaan moeten worden tot en met 2068.

### Uitvoering beheerplan Groen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	Niet Bekend	0	20000	2255000	Onderhoud, uit jaarverslag 2009
2009	2121000	1184031	1229350	2299000	Onderhoud, uit jaarverslag 2009
2010	2929000	0	341367	2603000	Onderhoud, uit programmabegroting 2010
2011	2333000	0	265300	2067000	Onderhoud, uit programmabegroting 2011

### Raming beheerplan Groen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012		0	238200	2087185	Onderhoud, heffingen, goederen
2013		0	238200	2102322	Onderhoud, heffingen, goederen, kapitaallasten
2014		0	0	2100557	Onderhoud, heffingen, goederen, kapitaallasten

### Uitvoering beheerplan Kunstwerken

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	279762	46500	5875,5	320386,50	Lasten 2008
2009	320386,5	46500	16134	350752,50	Diverse kunstwerken, beheerplan DHV,
2010	350752,5	106715	44000	413467,50	Diverse kunstwerken
2011	413467,5	107800	30080	491187,50	Diverse kunstwerken

### Raming beheerplan Kunstwerken

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012	491187,5	107800	34600	564387,5	Diverse kunstwerken, conform beheerplan
2013	564387,5	107800	40000	632187,5	Diverse kunstwerken conform beheerplan
2014	632187,5	107800	105000	634987,5	Diverse kunstwerken conform beheerplan

### Uitvoering beheerplan Openbare verlichting

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	208268	147164	0	355432	
2009	355432	118929	176582	297779	Diverse openbare verlichting, aframing voorziening
2010	297779	123422	133482	287719	Diverse openbare verlichting
2011	287719	128000	142125	273594	Diverse openbare verlichting

### Raming beheerplan Openbare verlichting

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012	273594	128000	133904	267690	Diverse openbare verlichting cf. beheerplan
2013	267690	128000	139961	255729	Diverse openbare verlichting cf. beheerplan
2014	255729	128000	142296	241433	Diverse openbare verlichting cf. beheerplan

### Uitvoering beheerplan Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	972825	643367	14721,5	1601470,51	Rioleringsbeheerplan GRPIII, lasten beheerplan
2009	1601470,51	800887	118798	2283559,51	Rioleringsbeheerplan GRPIII, onderdekking rioolrecht
2010	2283559,51	633930	0	2917489,51	
2011	2917489,51	593050	0	3510539,51	

### Raming beheerplan Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012	3510539,51	614800	0	4125339,51	
2013	4125339,51	314500	0	4439839,51	
2014	4439839,51	290800	0	4730639,51	

### Uitvoering Speelruimtebeheerplan

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	12992	8798	18506	3284	Onderhoud
2009	3284	8798	2847	9235	Onderhoud
2010	9235	189000	150358	47877	Renovatie speelplaatsen, beheerplan vervanging ondergronden, vervanging toestellen, Cf. Raadsbesluit onttrekking t.b.v. exploitatieterkort
2011	47877	105100	115905	37072	Renovatie speelplaatsen, beheerplan vervanging ondergronden, vervanging toestellen

### Raming Speelruimtebeheerplan

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012	37072	105100	139685	2487	Vervanging speeltoestellen, vervanging ondergronden cf beheerplan
2013	2487	105100	88955	18632	Vervanging speeltoestellen, vervanging ondergronden cf beheerplan
2014	18632	105100	47005	76727	Vervanging speeltoestellen, vervanging ondergronden cf beheerplan

### Uitvoering beheerplan Waterpartijen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	2797324,00	180000,00	1311344,53	1665979,47	Vrijval 2008, baggeren
2009	1665979,47	180000,00	94504,00	1751475,47	Baggeren, correctie, wegen
2010	1751475,47	181800,00	249494,00	1683781,47	Diverse waterpartijen, beschoeiingen, subsidie Rijnland ontvangen
2011	1683781,47	183600,00	284330,00	1583051,47	Beschoeiingen en diverse waterpartijen

### Raming beheerplan Waterpartijen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012	1583051,47	183600	233621	1533030,47	Diverse waterpartijen, baggeren, beschoeiingen
2013	1533030,47	183600	107401	1609229,47	Diverse waterpartijen, beschoeiingen
2014	1609229,47	183600	117625	1675204,47	Diverse waterpartijen, beschoeiingen

### Uitvoering beheerplan Wegen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	3119345	1504465	1588655	3035155	Onderhoud
2009	3035155,3	2087046	860848	4261353	Onderhoud, Locale bijdrage
2010	4261353,3	2289859	1049401	5501811	Wegenbeheerplan asfalt, wegenbeheerplan teerhoudend asfalt, beheerplan wegen
2011	5501811,3	1938000	1329313	6110498	Wegenbeheerplan asfalt, wegenbeheerplan teerhoudend asfalt, beheerplan wegen, Bijdrage HHSR Ophoging Grechtkade, Hertogh Aalbrechtstraat

### Raming beheerplan Wegen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012	6110498,3	2082900	3432913	4760485	Diverse wegen en verhardingen, rehabilitatiekosten, Voorweg in combinatie met Provincie ZH
2013	4760485,3	2082900	2307913	4535472	Diverse wegen en verhardingen, rehabilitatiekosten
2014	4535472,3	2082900	2307913	4310459	Diverse wegen en verhardingen, rehabilitatiekosten

### Uitvoering beheerplan Gebouwen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2008	623497	127465	301934,70	449027,30	Onderhoud
2009	449027,31	1266636	731837	983825,90	Onderhoud
2010	983825,88	409978,6	987720	406084,50	Onderhoud
2011	406084,48	463900	437119,40	432865,10	Onderhoud

### Raming beheerplan Gebouwen

Jaar	Beginstand	Storting	Uitname	Eindstand	Toelichting besteding
2012	432865,075	463900	530157,4	366607,7	Toelichting programmabegroting 2011
2013	366607,7207	463900	483638,4	346869,3	Toelichting programmabegroting 2011
2014	346869,341	463900	483638,4	327131	Toelichting programmabegroting 2011

## 2.8 Bevindingen

In de optiek van het college en het management zijn de beheerplannen de schakel tussen beleid en uitvoering. Volgens deze opvatting wordt het beleid door de gemeenteraad vastgesteld, bij voorkeur in de vorm van een beleidsplan. Ook het beheerplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. De uitvoering is vervolgens voorbehouden aan het college.

Voor enkele beleidsterreinen is op deze manier gewerkt. Zo is het beleid vastgesteld in een afzonderlijk Speelruimtebeleidsplan en het beheer in het Speelruimtebeheerplan. Een ander voorbeeld is het Gemeentelijk verkeers- en vervoerplan, naast het beheerplan Wegen. Ook een combinatie komt voor. Zo is om praktische redenen in het beheerplan Groen ook strategisch beleid (de visie op groen in de gemeente) opgenomen. En het plan voor Openbare verlichting heet 'beheer- en beleidsplan'.

Bij de opstelling van het beheerplan Groen is de gemeenteraad intensief betrokken geweest door aan de hand van kwaliteitsbeelden het gewenste kwaliteitsniveau te bepalen. Bij de andere beheerplannen was dat minder het geval.

Om de gemeenteraad te voorzien van informatie over de feitelijke uitvoering wordt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wel ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden.

Uit het gesprek met de klankbordgroep is naar voren gekomen dat de gemeenteraad meer betrokken wil zijn dan thans gebeurt. Over het principe om met beheerplannen te werken is geen discussie, maar wel over de informatievoorziening. Om te beginnen wenst de raad na afloop van het jaar ook een overzicht van de feitelijke uitvoering van het uitvoeringsprogramma van het afgelopen jaar. Het gaat er de raad om dat de doelstellingen van het beheerplan worden gerealiseerd, met andere woorden: dat na de looptijd van de plannen het ambitieniveau daadwerkelijk is gehaald. Nu ontbreekt dat inzicht en de overtuiging. Ook wenst de raad geïnformeerd te worden wanneer de jaarlijkse storting niet geheel wordt benut en er besloten wordt tot extra onderhoud of investeringen.

Het huidige collegeprogramma *Allemaal meedoen!* spreekt over meer betrokkenheid van de inwoners bij de eigen leefomgeving. Eerder al, op 28 april 2009 bij de vaststelling van het beheerplan Groen, heeft de raad uitgesproken inwoners actief op te zoeken voor groenonderhoud en in verantwoordingsrapportages de beleving van de inwoners daarbij mee te nemen.

Thans is het uitgangspunt dat een uniform kwaliteitsniveau in het beheerplan is gewaarborgd. Bij de opstelling van de beheerplannen is van participatie dan ook eigenlijk geen sprake geweest. Het college ziet wel mogelijkheden om in de uitvoering van de beheerplannen rekening te houden met burgerinitiatieven. Een voorbeeld is het inspelen op de wensen van buurtbewoners om een bepaalde speelvoorziening daar te handhaven met inzet van de buurt. Als het gaat om groenrenovaties worden bewoners actief bij de plannen betrokken. Op termijn acht het college het mogelijk om een beperkte vorm van burgerparticipatie te laten lopen via de dorpsraden. Wel wordt daarbij aangetekend dat hiermee extra ambtelijke capaciteit nodig is.

## Hoofdstuk 3

### Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het beschikbare feitenmateriaal en de opbrengst van de gehouden interviews komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

#### 3.1 Conclusies

Het doel van de quickscan is als volgt geformuleerd: *onderzoeken of de beheerplannen voldoen aan de toegekende functie en of er verbeteringen mogelijk zijn.*

Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren zijn drie deelvragen opgesteld. Deze worden hieronder beantwoord.

##### 1. *Wat is de functie van de beheerplannen, thans en in de toekomst?*

Na de herindeling is de gemeente voortvarend gaan werken aan het opstellen van beheerplannen. In een aantal jaren zijn alle onderhoudstaken planmatig en compleet ondergebracht in beheerplannen. De gemeente Nieuwkoop onderscheidt zich hiermee positief ten opzichte van veel andere gemeenten. De beheerplannen zijn van goede kwaliteit, deels opgesteld met inschakeling van technische adviesbureaus.

De beheerplannen zijn onmisbaar voor het professionele beheer van de openbare ruimte door de gemeente. In de meest zuivere vorm vervullen deze de schakelfunctie tussen beleid en uitvoering. In de praktijk heeft elk beheerplan ook een beleidscomponent in zich. Soms is dat expliciet verwoord in de titel. De gemeenteraad kan bij de totstandkoming intensiever worden betrokken. Een goed voorbeeld is de totstandkoming van het beheerplan Groen en in mindere mate ook het beheerplan Wegen. Het afleggen van verantwoording over de uitvoering naar de wens van de gemeenteraad kan nog verbeterd worden. Enkele belangrijke beheerplannen hebben directe invloed op de leefomgeving van inwoners. Thans zijn zij eigenlijk niet betrokken bij de totstandkoming. Er zijn mogelijkheden wat betreft hoe inwoners via participatie ook betrokken kunnen worden bij de uitvoering.

##### 2. *Wat betekent dit voor de opzet van de (nieuwe) beheerplannen?*

Wat betreft de opzet en de techniek voldoen de beheerplannen aan de kwaliteitseisen. Bij de totstandkoming kan een grotere rol worden toegekend aan de gemeenteraad. Omdat een aantal beheerplannen invloed heeft op de directe leefomgeving van inwoners, is het belangrijk om binnen de kwaliteitskaders mogelijkheden tot participatie op te nemen. Hierbij valt te denken aan wijkschouwen en overleg met dorpsraden.

3. *Hoe is de informatievoorziening aan de gemeenteraad en zijn er verbeteringen mogelijk?*

Bij de opstelling van enkele beheerplannen is de toenmalige gemeenteraad intensief betrokken geweest. De huidige gemeenteraad heeft die mogelijkheid niet meer. Dat verklaart onder andere de behoefte aan informatie over de uitvoering van het beheerplan en aan verantwoording over de mate van realisatie van de ambities in het plan.

Door aan te sluiten bij de planning-en-controlcyclus en door naast de financiële verantwoording ook inhoudelijk te rapporteren wat wel en wat niet in dat jaar is uitgevoerd, kan in belangrijke mate aan de informatiebehoefte worden voldaan, zonder dat dit de functie van de beheerplannen geweld aan doet.

### 3.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan om:

- bij de totstandkoming van nieuwe beheerplannen dan wel bij de actualisatie ervan intensief betrokken te worden bij de beleidscomponent;
- het college te verzoeken aan te geven hoe inwoners kunnen participeren bij de totstandkoming en de uitvoering van die beheerplannen die invloed hebben op de directe leefomgeving;
- het college te verzoeken als onderdeel van de planning-en-controlcyclus naast de financiële verantwoording te rapporteren wat wel en niet in dat jaar is uitgevoerd en wat dit betekent voor de realisatie van het betreffende beheerplan.



## **Bijlage 1**

### ***Geïnterviewde personen***

Er is gesproken met de verantwoordelijk wethouder en ambtelijk manager en met de klankbordgroep uit de gemeenteraad. Dit zijn de volgende personen:

Gemeente Nieuwkoop	
G.A.H. Elkhuizen	wethouder
S. Dijkstra	manager
Gemeente Nieuwkoop	
J. Hardenberg	raadslid, voorzitter klankbordgroep
J. van den Bos	raadslid, lid klankbordgroep
A. van Putten	raadslid, lid klankbordgroep
J. Aartman	raadslid, lid klankbordgroep
K. Hagenaars	raadslid, lid klankbordgroep
M. Oehlschläger	raadslid, lid klankbordgroep
E. van Holthe	griffier

## **Bijlage 2**

### ***Interviewprotocol***

#### **Interviewprotocol**

Dit protocol geeft achtergrondinformatie over het doel van het interview en biedt het kader waarbinnen het gesprek plaatsvindt.

De ontvangen informatie wordt alleen gebruikt om het onderzoeksrapport op te stellen. Dit gebeurt zodanig dat de vertrouwelijkheid en privacy van de geïnterviewden is gewaarborgd.

#### **Het werk van de Rekenkamer**

De gemeenteraad van Nieuwkoop heeft de Rekenkamer ingesteld om onafhankelijk onderzoek te doen naar het gemeentelijk beleid. Doel daarvan is de kwaliteit van de gemeente waar mogelijk verder te verbeteren.

Ieder onderzoek van de Rekenkamer is gericht op:

- doelmatigheid (wordt het resultaat zo efficiënt mogelijk bereikt?);
- doeltreffendheid (treedt het beoogde effect op?);
- rechtmatigheid (handelt de gemeente volgens het geldende recht?).

Elk jaar wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd. Na overleg met de klankbordgroep uit de gemeenteraad is voor 2011 gekozen om een quickscan uit te voeren naar beheerplannen.

#### **Doel**

De quickscan heeft als doel na te gaan of de beheerplannen voldoen aan de bij vaststelling toegekende functie en of er verbeteringen mogelijk zijn.

#### **Vraagstelling**

De volgende vragen zijn bij het onderzoek leidend:

- Wat is de functie van de beheerplannen, thans en in de toekomst?
- Wat betekent dit voor de opzet van de (nieuwe) beheerplannen?
- Hoe is de informatievoorziening aan de gemeenteraad en zijn er verbeteringen mogelijk?

#### **Aanpak**

De Rekenkamer hanteert voor de uitvoering van het onderzoek de beleidscyclus die normaliter door de overheid wordt gevolgd:

#### ***Beleid***

De Rekenkamer maakt een overzicht betreffende welke beheerplannen geldend zijn, welke looptijd deze hebben en welke inzet van middelen in 2011 hiermee is gemoeid. Tevens zal het verloop van de financiële inzet in de afgelopen jaren inzichtelijk worden gemaakt.

### *Organisatie*

Per beheerplan zal worden aangegeven hoe dit tot stand is gekomen en hoe de gemeenteraad daarbij betrokken is geweest. De focus ligt hierbij op de functie die aan het plan is toegedacht.

### *Uitvoering*

In beeld zal worden gebracht hoe de informatievoorziening aan de gemeenteraad is vormgegeven.

### *Resultaten*

De Rekenkamer onderzoekt hoe de ervaringen zijn met deze wijze van informatievoorziening, of en, zo ja welke, knelpunten zich voordoen.

### *Evaluatie*

Nagegaan wordt welke oplossing er gevonden kan worden en of er een verandering van functie wordt gewenst en wat dit betekent voor de wijze waarop de informatievoorziening naar de gemeenteraad dan vorm en inhoud krijgt.

### **Onderzoeksmethode**

De Rekenkamer zal bij de uitvoering van het onderzoek gebruikmaken van de volgende methoden:

#### *Deskresearch*

Bestudering van documenten die door de gemeente desgevraagd ter beschikking zijn gesteld.

#### *Intern onderzoek*

Door middel van een interview met de verantwoordelijk wethouder en met de betreffende manager vindt een verdieping plaats van de informatie die uit bestudering van de documenten naar voren is gekomen.

Er zal met de klankbordgroep van raadsleden een groepsinterview plaatsvinden.

### **Tijdsplanning**

Het conceptrapport is gereed op 9 mei, waarna de gemeente gedurende twee weken de gelegenheid heeft om op de feitelijke bevindingen te reageren, door bijvoorbeeld onjuistheden aan te geven.

De Rekenkamer zendt het eventueel aangepaste rapport met conclusies en aanbevelingen tijdig naar de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, ter behandeling op 16 respectievelijk 30 juni 2011.

Den Haag,  
april 2011