

***Eindrapportage
rekenkameronderzoek Beleid,
Beheer en Onderhoud
Kapitaalgoederen
gemeente Elburg***

Onderzoeksrapportage
Rekenkamercommissie Elburg, Oldebroek, Putten en Nunspeet

april 2014
mr. A.G.A. Pons, drs. D.B. Spannenburg, ing. W. Vos en C. Veerman
Projectnummer: 137095
Correspondentienummer: DH-1404-3818

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
	1.1 De opdracht	1
	1.2 Leeswijzer	1
HOOFDSTUK 2	DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG	2
	2.1 Doelstelling	2
	2.2 Onderzoeksvraag	2
	2.3 Definitie van kapitaalgoederen	3
	2.4 Aanpak van het onderzoek	3
HOOFDSTUK 3	NORMENKADER	5
HOOFDSTUK 4	THEORETISCH KADER	7
	4.1 Onderwerp	7
	4.2 Het kader: beleidsnota's en de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	7
	4.3 Van beleid naar beheer: beheerplannen	8
	4.4 Uitvoering van beheer en onderhoud	9
	4.5 Monitoring en evaluatie	9
HOOFDSTUK 5	BEVINDINGEN ALGEMEEN	11
	5.1 Beleidsnota's	11
	5.2 Beheerplannen	12
	5.3 Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	13
	5.4 Uitvoering	16
	5.5 Aansturing	16
	5.6 Monitoring en evaluatie	17
	5.7 Samenhang in beleid en uitvoering	17
	5.8 Betrekken van burgers	18
HOOFDSTUK 6	RIOLERING	19
	6.1 Beleid: toets aan het theoretisch kader	19
	6.2 Beheer	20
	6.3 Onderhoud	20
	6.4 Financiën	21

HOOFDSTUK 7	WEGEN	25	
	7.1	Beleid: toets aan het theoretisch kader	25
	7.2	Beheer	26
	7.3	Onderhoud	26
	7.4	Financiën	27
HOOFDSTUK 8	ONDERLINGE VERGELIJKING VAN DE VIER GEMEENTEN	30	
	8.1	Inleiding	30
	8.2	Riolering	30
	8.3	Wegen	34
HOOFDSTUK 9	BEANTWOORDING VAN ONDERZOEKSVRAGEN EN TOETS AAN NORMENKADER EN THEORETISCH KADER	39	
BIJLAGE 1	OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN		

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 De opdracht

Kapitaalgoederen zijn voor gemeenten financieel en beleidsmatig van groot belang. De Rekenkamercommissie van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten heeft daarom besloten een onderzoek te starten naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen. De Rekenkamercommissie wil duidelijkheid krijgen over het beleid, beheer en onderhoud op het terrein van kapitaalgoederen in het algemeen en van wegen en riolering in het bijzonder.

BMC heeft dit onderzoek uitgevoerd in de vier gemeenten. In deze eindrapportage staan de bevindingen voor de gemeente Elburg. In de eindrapportage zijn de opmerkingen van de Rekenkamercommissie over de tussenrapportage verwerkt.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 bevat het normenkader. Dat normenkader is bedoeld om bij de start van het onderzoek duidelijk te maken welke onderdelen worden onderzocht en aan welke eisen (c.q. normen) deze zouden moeten voldoen.

In hoofdstuk 4 is het theoretisch kader opgenomen. In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de cyclus van beleid, beheer en onderhoud van kapitaalgoederen er naar onze mening idealiter uitziet. Op basis van dat theoretisch kader beschrijven wij in hoofdstuk 5 onze algemene bevindingen. Deze bevindingen zijn in hoofdstuk 6 en 7 nader geconcretiseerd voor de kapitaalgoederen Riolering (hoofdstuk 6) en Wegen (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 bevat een onderlinge vergelijking van de vier gemeenten. Op basis van de bevindingen zijn in het afsluitende hoofdstuk 9 de onderzoeksvragen beantwoord. Daarbij is ook getoetst of wordt voldaan aan het normenkader.

Bijlage 1 van deze rapportage bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

Hoofdstuk 2

Doelstelling en onderzoeksvraag

2.1 Doelstelling

Het algemene doel van het onderzoek is als volgt gedefinieerd:

Het geven van inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid voor kapitaalgoederen en het beheer en onderhoud ervan in de gemeente.

Daarnaast is het ook de bedoeling dat er aanbevelingen worden geformuleerd ter versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

2.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Zijn beleid, beheer en onderhoud van kapitaalgoederen doelmatig en doeltreffend georganiseerd, kan op doelmatige en doeltreffende wijze worden (bij)gestuurd en worden beheer en onderhoud doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Het onderzoek richt zich op de jaren 2011, 2012 en 2013.

Het doel van het onderzoek is door de Rekenkamercommissie uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Beleid

- Wat is het 'algemene' beleid en wat zijn de procedures binnen de gemeente voor het beleid, beheer en onderhoud van kapitaalgoederen?
- Hoe is het proces van beleid, beheer en onderhoud van kapitaalgoederen georganiseerd van kaderstelling tot uitvoering en op welke wijze wordt de raad daarbij betrokken?
- Hoe is de inhoudelijke en procesmatige samenhang tussen beleid, beheer en onderhoud georganiseerd?
- Hoe is de verhouding beleids- en beheerkosten versus uitvoeringskosten?
- Op welke manier worden de beleidsplannen vertaald in (meerjaren)begrotingen?
- Hoe is de financiële dekking geregeld?
- Hoe wordt budget gereserveerd voor (toekomstig) beheer en onderhoud?

Beheer en onderhoud

- Vertonen de verschillende beheerplannen onderling samenhang (integrale benadering van de openbare ruimte)?
- Worden in de beheerplannen (al dan niet gebiedsgerichte) kwaliteitsniveaus benoemd op basis waarvan het beheer en onderhoud dient te worden uitgevoerd?
- Op welke manier worden burgers betrokken bij het beheer van de openbare ruimte?
- Zijn de beheerplannen uitvoerbaar (realistisch ten opzichte van de financiële middelen)?

- Worden de gestelde doelen gerealiseerd?
- Op welke manier zijn de beheerplannen vertaald in meerjarenonderhoudsprogramma's (MOP's)?
- Op welke manier zijn de beheerplannen/MOP's vertaald in de (meerjaren)begroting?
- Vindt er periodiek evaluatie plaats van de beheerplannen/MOP's?

Kapitaalgoederen, wegen en riolering

- Welke middelen worden jaarlijks ingezet voor het beheer en onderhoud, onderscheiden in dagelijks en groot onderhoud?
- Hoe wordt het beheer en onderhoud gepland?
- Is er sprake van een adequate (beheer- en uitvoerings)organisatie?
- Hoe wordt gestuurd op het beheer en onderhoud?
- Zijn de beheer- en uitvoeringsplannen voor wegen en riolering goed op elkaar afgestemd?
- Worden de jaarlijkse uitvoeringsplannen daadwerkelijk gerealiseerd?
- Is er sprake van achterstallig onderhoud?
- Als er sprake is van achterstallig onderhoud, hoeveel bedraagt dat dan, uitgedrukt in euro's?
- Op welke wijze vindt de informatievoorziening aan college en raad plaats over beheer en onderhoud?

Deze vragen worden in zijn algemeenheid beantwoord in de hoofdstukken 5, 6 en 7 van dit onderzoeksrapport. In hoofdstuk 5 zijn de algemene bevindingen voor alle kapitaalgoederen opgenomen. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt dieper in gegaan op de kapitaalgoederen Riolering en Wegen. Het komt hierdoor voor dat enkele bevindingen uit hoofdstuk 5 in de hoofdstukken 6 en 7 worden herhaald. De concrete antwoorden op deze onderzoeksvragen zijn opgenomen in hoofdstuk 9. De beantwoording van de vragen is gericht op de jaren 2011 t/m 2013.

2.3 Definitie van kapitaalgoederen

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) staan de eisen die worden gesteld aan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Volgens artikel 12, eerste lid, van het BBV moet deze paragraaf in elk geval de kapitaalgoederen Riolering, Wegen, Water, Openbaar groen en Gebouwen bevatten. Daarom is dit onderzoek beperkt tot die belangrijkste kapitaalgoederen, waarbij wordt ingezoomd op de kapitaalgoederen Riolering en Wegen. In de financiële overzichten wordt echter aangesloten bij de indeling die de gemeente zelf hanteert en die kan uitgebreider zijn dan de vereisten van het BBV.

2.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is in september 2013 gestart. Vervolgens heeft een documentenstudie plaatsgevonden en zijn interviews gehouden met een aantal ambtelijke vertegenwoordigers, de verantwoordelijke wethouder en met een aantal raadsleden. Van alle gesprekken is een verslag gemaakt, dat door de geïnterviewde personen is geaccordeerd. Bijlage 1 bevat de namen van de geïnterviewde personen.

Op basis van de informatie uit de documentenstudie en de interviews is dit onderzoeksrapport geschreven dat enkele keren is besproken met de vertegenwoordigers van de Rekenkamercommissie. Het rapport is vervolgens voorgelegd voor een technische reactie op ambtelijk niveau. De technische reactie is beoordeeld en besproken met de Rekenkamercommissie. Waar nodig zijn de aanpassingen in het rapport verwerkt.

Hoofdstuk 3

Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader gehanteerd dat in tabel 1 is vermeld. Het normenkader is bedoeld om bij de start van het onderzoek duidelijk te maken welke onderdelen worden onderzocht en aan welke eisen (c.q. normen) deze zouden moeten voldoen. Het normenkader zorgt voor een objectivering van de onderzoeksresultaten. Per thema (zie paragraaf 2.2) zijn normen gedefinieerd. Hierbij is vooral ingezoomd op wegen en riolering.

Tabel 1 Normenkader

Thema	Norm
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving. • De gemeenteraad heeft duidelijk aanwijsbare kaders vastgesteld voor het beheer van kapitaalgoederen, waarin de kwaliteit van de onderscheiden onderhoudsniveaus gedefinieerd is. • Het beleidsproces van beheer en onderhoud van kapitaalgoederen is van kaderstelling tot uitvoering transparant en planmatig georganiseerd. • De beleidsplannen worden op een transparante wijze vertaald in (meerjaren)begrotingen, waarvoor financiële dekking aanwezig is. • Er wordt voldoende geld gereserveerd voor (toekomstig) beheer en onderhoud: alle kosten voortvloeiend uit de beheerplannen zijn in de meerjarenbegroting geraamd. • Het onderhoudsniveau is door het college van B&W vertaald naar inzet en kosten. • De begroting kent een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen die voldoet aan de eisen die het BBV stelt. • De begroting bevat reserves/voorzieningen die passend zijn (niet meer of minder dan noodzakelijk) bij het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. • Het onderhoud van nieuw areaal is vertaald in het beheersysteem en is financieel vertaald. • De gemeente kent een investeringsplan waarin het onderhoud, de vervanging en de afschrijving van de kapitaalgoederen vermeld staat. • De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gebracht van de voortgang en de afwijkingen. • De relevante processen zijn vastgelegd en de taaktoedeling, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk.
Beheer en onderhoud	<ul style="list-style-type: none"> • In de beheerplannen zijn de doelen SMART geformuleerd. • Bij de beheerplannen is sprake van een integrale benadering van de doelstellingen en kwaliteitsniveaus van de openbare ruimte. • Periodiek vindt evaluatie van de beheerplannen plaats. • Er vindt een tijdige en inzichtelijke verantwoording plaats over de geleverde prestaties en bereikte resultaten. • De beheerplannen zijn vertaald in meerjarenonderhoudsprogramma's. • Er is geen sprake van achterstallig onderhoud. • De gemeente heeft een beheersysteem voor wegen en riolering. • Het beheersysteem is passend bij de schaal van de gemeenten en geeft een adequaat inzicht in de benodigde investeringen.
Kapitaalgoederen, wegen en riolering	<ul style="list-style-type: none"> • Uit de beheer- en onderhoudsplannen blijkt welk budget jaarlijks wordt ingezet voor het beheer en onderhoud, onderscheiden in dagelijks en groot onderhoud.

Thema	Norm
	<ul style="list-style-type: none"> • Uit de beheer- en onderhoudsplannen blijkt welke systematiek de gemeente hanteert voor het plannen van beheer en onderhoud. • De beheer- en uitvoeringsorganisatie wordt gestructureerd aan de hand van de beheer- en onderhoudsplannen. • Het beheer van wegen en riolering is op elkaar afgestemd. • Doordat er structureel wordt gerapporteerd tijdens de Planning & Controlcyclus, kan worden gestuurd. • De tijdsplanningen die voortkomen uit de beheer- en uitvoeringsplannen voor wegen en riolering sluiten goed op elkaar aan. • Uit de rapportages blijkt dat de uitvoeringsplannen jaarlijks worden gerealiseerd. • Uit de rapportages blijkt dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud. • De beschikbare middelen zijn helder opgebouwd, onderscheiden in directe en indirecte kosten. • In de rapportages wordt gerapporteerd over het achterstallig onderhoud, de financiële omvang en de oorzaken daarvan. • De ambtelijke organisatie informeert het college van B&W door middel van voortgangsrapportages, die aansluiten bij de reguliere Planning & Controlcyclus, over beheer en onderhoud en een relatie leggen tussen doelstellingen en behaalde resultaten. • Het college van B&W informeert de gemeenteraad door middel van voortgangsrapportages, die aansluiten bij de reguliere planning & Controlcyclus, over beheer en onderhoud en een relatie leggen tussen doelstellingen en behaalde resultaten.

Hoofdstuk 4

Theoretisch kader

4.1 Onderwerp

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud van kapitaalgoederen, zoals losliggende stoeptegels, gaten in de wegen en slecht onderhouden schoolgebouwen. Onderhoud is belangrijk, maar niet elk individueel onderdeel hoeft te worden besproken. Vraag is op welke momenten de raad de kaders moet stellen en wanneer het college van B&W en de ambtelijke organisatie aan zet zijn en hoe die kaders er uit moeten zien.

Vast staat dat kwalitatief goede beleids- en beheerplannen belangrijk zijn, evenals transparantie in de begroting en jaarrekening, omdat kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten een substantieel deel van de gemeentelijke begroting beslaan (landelijk gemiddelde 15%). Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de cyclus van beleid, beheer en onderhoud er idealiter uit ziet, inclusief de bestuurlijke besluitvorming. Schematisch is dit weergegeven in figuur 1. In de praktijk ziet men overigens ook andere werkwijzen. Het in dit hoofdstuk beschreven theoretisch kader is door de Rekenkamercommissie vastgesteld en fungeert als kader voor dit onderzoek.

Figuur 1 Stappen bij beleid en uitvoering



Bron: CROW

4.2 Het kader: beleidsnota's en de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Het beleidskader voor het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen bestaat uit beleidsnota's voor de openbare ruimte en daarnaast uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen uit de programmabegroting. In de praktijk bestaat het beleidskader vaak uit beleidsnota's voor de deelterreinen van de kapitaalgoederen. Dit is op zichzelf geen probleem mits de integraliteit tussen de diverse beleidsnota's is gewaarborgd.

Beleidsnota's worden doorgaans elke vier tot vijf jaar geactualiseerd. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt elk jaar opnieuw vastgesteld. Een belangrijk verschil tussen beide documenten is dat de beleidsnota aangeeft wat de gemeente wil bereiken en hoe ze dat wil doen, terwijl de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen onder meer een financieel overzicht geeft van het onderhoud van de kapitaalgoederen.

In een beleidsnota komen de volgende aspecten aan de orde:

- Huidige situatie.
- Gewenste situatie inclusief doelstellingen en algemene kwaliteitsniveaus.
- Realisatie inclusief tijdsplanning, benodigde capaciteit.
- Financiële paragraaf.
- Risicoparagraaf (indien relevant¹).
- Voorstellen/besluiten.

Beleidsnota's worden door de raad vastgesteld. Daarnaast krijgt de raad met de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de mogelijkheid om de kaders samen te vatten voor onderhoud van infrastructuur (wegen, water, riolering, civieltechnische kunstwerken²), voorzieningen (groen, verlichting, sportfaciliteiten) en gebouwen. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen moeten de volgende onderwerpen zijn beschreven:

- Het beleidskader.
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.
- Vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Een aantal van de taken, waarop kapitaalgoederen betrekking hebben, is verplicht. Zo heeft de gemeente een wettelijke plicht rondom riolering en onderhoud van wegen. Achterstallig onderhoud kan leiden tot risico's en daarbij mogelijke aansprakelijkstelling van de gemeente. Bovendien kan het leiden tot kapitaalvernietiging. Er is enige keuzevrijheid bij het onderhoud van kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is in dat verband aan te bevelen dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden. Oftewel: welke kwaliteit wil de raad, wat gaat dat kosten, nu en in de toekomst? Daarnaast is het van belang dat de raad inzicht heeft in achterstallig onderhoud. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud, is dat ook relevante informatie die moet worden vermeld.

4.3 Van beleid naar beheer: beheerplannen

Om het daadwerkelijke beheer van wegen, openbaar groen, water, riolering, en gebouwen te kunnen sturen en beheersen, dienen meerjarige (beheer)plannen te worden opgesteld. In deze beheerplannen worden de gekozen kwaliteitsniveaus uit de beleidsplannen naar de praktijk 'vertaald' en op basis hiervan wordt de mate en regelmaat van het onderhoud afgeleid.

¹ Bij het onderhoud van Wegen loopt een gemeente risico's. Achterstallig onderhoud kan leiden tot aansprakelijkstelling van de gemeente en kapitaalvernietiging. Bij bijvoorbeeld Groen is dat risico veel kleiner.

² Tot de civieltechnische kunstwerken behoren bruggen, tunnels, kademuren, steigers, geluidsschermen en zware grondkerende constructies.

Een beheerplan bevat in ieder geval de volgende onderwerpen:

- Omvang van het areaal, met de staat van onderhoud.
- Uitwerking van het na te streven kwaliteitsniveau.
- Noodzakelijke maatregelen en de daarbij behorende kosten.

Ook de beheerplannen worden, gelet op de definitie die daarvoor in dit onderzoek wordt gehanteerd, vastgesteld door de raad.

4.4 Uitvoering van beheer en onderhoud

Beheerplannen worden vervolgens weer uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen. Deze uitvoeringsplannen vormen idealiter de basis voor de ramingen in de begroting. De basis voor de ramingen worden echter niet alleen gevormd door de beheer- en uitvoeringsplannen, maar ook door andere beleidsregels zoals vastgesteld beleid voor reserves en voorzieningen (omvang en gebruik van reserves en voorzieningen), activerings- en afschrijvingsbeleid (wanneer activeren en afschrijvingstermijnen) en tarievenbeleid (dekkingspercentage, toerekening compensabele btw), alsmede de vastgestelde uitgangspunten voor de begroting (rentevoet, inflatiecorrectie).

Voor riolering en wegen worden de volgende criteria als toetsingskader gehanteerd:

- Dekking via exploitatie of reserves en voorzieningen
- Omvang reserves en/of voorzieningen
- Gehanteerde afschrijvingstermijnen
- Inflatiecorrectie
- Rentevoet

Voor riolering wordt specifiek getoetst of in de berekening van de heffingen de compensabele btw is meegenomen.

Vanwege mogelijke nieuwe beleidsontwikkelingen, veranderende lokale omstandigheden en om de relatie met de beheerplannen af te stemmen, dienen de uitvoeringsplannen jaarlijks te worden geëvalueerd. Zo kan de voortgang van de realisatie van beleidsvoornemens uit de beheerplannen en andere beleidskaders worden bewaakt. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform de beheerplannen. Verschuiven van lasten naar de toekomst is geen oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen.

Uitvoeringsplannen worden vastgesteld door het college.

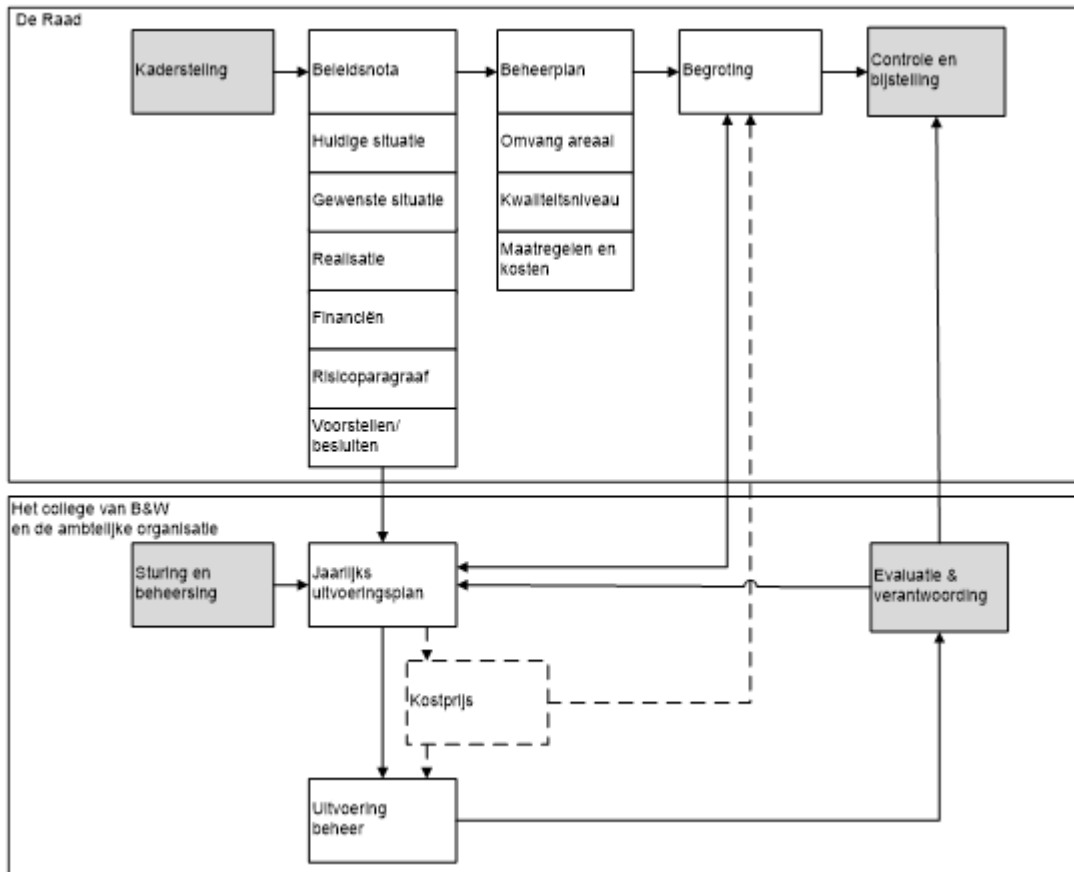
4.5 Monitoring en evaluatie

Monitoring is bedoeld om te bewaken dat wordt uitgevoerd wat was gepland en of dit gebeurt op het vastgestelde kwaliteitsniveau en volgens de begroting. Door het monitoren kan de uitvoering eventueel bijgestuurd worden. Verschillen worden verantwoord in periodieke rapportages en in de jaarrekening.

Naast monitoring is er evaluatie. Na een aantal jaren wordt een beleidsplan geëvalueerd. Daarbij wordt geïnventariseerd of de doelen van het plan zijn gerealiseerd en of er redenen zijn om het beleid bij te stellen. Die evaluatie kan tot gevolg hebben dat het beleidsplan op onderdelen wordt geactualiseerd of dat een geheel nieuw beleidsplan wordt geschreven.

In figuur 2 is het theoretisch kader in een model uitgewerkt, gerelateerd aan de taken van het gemeentebestuur. Dit schema wordt gebruikt om in hoofdstuk 6 (Riolering) en hoofdstuk 7 (Wegen) te toetsen in hoeverre de bevindingen van de onderzoekers overeenkomen met het theoretisch kader.

Figuur 2 Model theoretisch kader



Hoofdstuk 5

Bevindingen algemeen

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen voor alle kapitaalgoederen als geheel. Wij beperken ons hierbij in de tekst tot de belangrijkste kapitaalgoederen: Riolering, Wegen, Water, Openbaar groen en Gebouwen. In de financiële overzichten zijn de kapitaalgoederen vermeld die de gemeente zelf onderscheidt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Onze bevindingen zijn ontleend aan de analyse van de documenten en de nadien verkregen informatie uit de interviews.

5.1 Beleidsnota's

In tabel 2 is vermeld over welke beleidsnota's de gemeente beschikt.

Tabel 2 Beleidsnota's

Kapitaalgoed	Beleidsnota	Vaststelling	Looptijd
Riolering	Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet	2013	2013-2020
Wegen	Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen	2013	2013-2017
	Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2013	2013	Niet aangegeven
Water	Watervisie Elburg	2003	Niet aangegeven
Openbaar groen	Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen	2013	2013-2017
Gebouwen	-		

Uit tabel 2 blijkt dat de gemeente voor de meeste kapitaalgoederen een beleidsnota heeft. Voor Gebouwen ontbreekt deze. Behalve voor Water zijn de aanwezige beleidsnota's recentelijk vastgesteld. In het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2013 en de Watervisie Elburg is de looptijd niet aangegeven. De gemeente actualiseert deze beleidsnota's zodra actuele (externe of interne) ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Wat in de Watervisie Elburg opvalt, is dat deze beleidsnota geen aandacht schenkt aan de haven van Elburg. De gemeente heeft hiervoor gekozen omdat de watervisie uitsluitend om stedelijk waterbeheer gaat. Rijkswaterstaat is kwaliteitsbeheerder van de haven. De gemeente beschouwt de haven dan ook als buitenwater.

In tabel 3 is aangegeven in hoeverre de beleidsplannen voldoen aan het theoretisch kader (zie paragraaf 4.2).

Tabel 3 Beleidsnota's en theoretisch kader

Beleidsnota	Huidige situatie	Gewenste situatie	Realisatie	Financiële paragraaf	Risico-paragraaf	Voorstellen/ besluiten
Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2013	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Watervisie Elburg	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja

Uit deze tabel blijkt dat de beleidsnota's vrijwel geheel voldoen aan het in deze rapportage beschreven theoretisch kader. In de Watervisie Elburg ontbreekt een financiële paragraaf. In het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2013 en de watervisie ontbreekt een risicoparagraaf. Voor het kapitaalgoed Wegen is deze echter opgenomen in het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen en voor het kapitaalgoed Water is deze reeds opgenomen in het afvalwaterketenplan.

5.2 Beheerplannen

In tabel 4 is vermeld over welke beheerplannen de gemeente beschikt.

Tabel 4 Beheerplannen

Kapitaalgoed	Beheerplan	Vaststelling	Looptijd
Riolering	Hoofdstuk 6 van het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet	2013	2013-2020
Wegen	Wegenbeheerplan	2002	2002-2010
Water	-		
Openbaar groen	-		
Gebouwen	Beheersplan onderhoud gebouwen	2006	2005-2014

Uit tabel 4 blijkt dat de gemeente voor de meeste kapitaalgoederen een beheerplan heeft. Voor Water en Openbaar groen ontbreekt zo'n plan; de gemeente beschouwt het beheersysteem als beheerplan. Geconstateerd wordt dat de looptijd van het Wegenbeheerplan inmiddels is verstreken.

In tabel 5 is aangegeven in hoeverre de beheerplannen voldoen aan het theoretische kader (zie paragraaf 4.2).

Tabel 5 Beheerplannen en theoretisch kader

Beheerplan	Omvang areaal	Kwaliteits- niveau	Maatregelen en kosten
Hoofdstuk 6 van het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet	Ja	Ja	Ja
Wegenbeheerplan	Ja	Ja	Ja
Water	N.v.t. (er is geen beheerplan)		
Openbaar groen	N.v.t. (er is geen beheerplan)		
Beheersplan onderhoud gebouwen	Ja	Ja	Nee

Uit deze tabel blijkt dat de beheerplannen niet volledig voldoen aan het in deze rapportage beschreven theoretische kader: in het Beheersplan onderhoud gebouwen ontbreken de noodzakelijk geachte maatregelen en kosten.

Het is gebruikelijk dat de gemeente in de beheerplannen het kwaliteitsniveau vaststelt. Tabel 6 geeft aan in hoeverre dat in Elburg is gedaan.

Tabel 6 Kwaliteitsniveau in beheerplannen

Kapitaalgoed	Beheerplan	Kwaliteitsniveau	Toelichting
Riolering	Hoofdstuk 6 van het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet	Diverse functionele eisen, zie bijlage 4 van het afvalwaterketenplan.	Zie paragraaf 6.3
Wegen	Wegenbeheerplan	Basis (cijfer 4 CROW)	Zie paragraaf 7.2
Water	-	-	
Openbaar groen	-	B (Basis), met op onderdelen C (Laag)	
Gebouwen	Beheersplan onderhoud gebouwen	Niet gedefinieerd	

Uit de beheerplannen, overige documenten en de interviews kan niet worden opgemaakt hoe de verhouding is tussen de kosten van beleid/beheer enerzijds en uitvoering van de kapitaalgoederen anderzijds. Op basis van een vergelijking van 20 andere gemeenten schatten de onderzoekers in dat landelijk beleid/beheer zo'n 5% tot 7% uitmaakt van de totale kosten van beleid, beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen. Hoeveel dit in Elburg is, kan niet worden achterhaald.

5.3 Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt per kapitaalgoed een algemene toelichting gegeven met daarbij een aantal kerncijfers en een korte weergave van de uit te voeren werkzaamheden. De toelichting wordt per kapitaalgoed afgesloten met

een budgetoverzicht van de exploitatiebudgetten en investeringsbudgetten³ (met uitzondering van het kapitaalgoed Water). Het kapitaalgoed Water heeft enerzijds betrekking op het kapitaalgoed Riolering en anderzijds op het product haven, waarvan het reguliere onderhoud is opgenomen in de exploitatiebegroting.

De in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opgenomen plannen zijn financieel vertaald in de (meerjaren)begroting, inclusief dekking. Voor de planperiode worden geen knelpunten ervaren. Uitzondering daarop betreft het onderdeel groenonderhoud. In het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen wordt met nadruk gewezen op de gevolgen van de bezuinigingstaakstellingen in relatie tot het gewenste onderhoudsniveau en het ontstaan van achterstallig onderhoud. Het risico en de achterstand na bezuiniging (oplopend tot bijna € 5 miljoen in 2039) zijn benoemd.

Zoals vermeld, bevat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de gemeente Elburg per kapitaalgoed een overzicht van de exploitatiebudgetten en investeringsbudgetten. De geraamde investeringsbudgetten komen overeen met de in bijlage 2 van de programmabegroting 2013 opgenomen meerjareninvesteringsplanning 2013-2016.

In tabel 7 en 8 is een overzicht opgenomen van die budgetbedragen. De cijfers zijn ontleend aan de jaarrekening 2011 en 2012 en de begroting 2011, 2012 en 2013 en de bedragen zijn exclusief de dotaties.

Tabel 7 Budgetoverzicht paragraaf onderhoud kapitaalgoederen exploitatielasten werkelijk 2011 en 2012 en begroting 2011, 2012 en 2013

Soort kapitaalgoed		Exploitatielasten (x € 1.000)				
		B 2011	W 2011	B 2012	W 2012	B 2013
Wegen	*	2.234	2.116	3.386	2.926	2.406
Openbare verlichting		330	262	278	243	262
Riolering		1.460	1.331	1.515	1.396	1.660
Groen	*	1.494	1.492	1.530	1.368	1.469
Groen – beplanting sportvelden		147	132	150	149	136
Speelvoorzieningen		262	233	247	201	239
Begraafplaatsen		385	388	404	395	399
Gebouwen – schoolgebouwen **		84	76	79	0	60
Gebouwen – overige gebouwen **	*	218	218	193	141	223
Totaal		6.614	6.248	7.788	6.819	6.854

* Het in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen vermelde budget wijkt af van het in de exploitatiebegroting opgenomen budget en blijkt te zijn veroorzaakt doordat de financiële aanpassingen uit het begin 2013 vastgestelde Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen (2013-2017) al deels zijn meegenomen, terwijl die nog niet in de begroting 2013 waren vertaald.

** Betreft materieel onderhoudsbudget binnen het product; overige kapitaalgoederen hebben betrekking op totale uitgaven van het product.

Voor een verklaring van de verschillen tussen de geraamde en gerealiseerde bedragen in 2011 en 2012 wordt verwezen naar de toelichting in de jaarrekeningen. De kapitaalgoederen Wegen en Riolering zijn in 2011 en 2012 lager uitgevallen dan

³ Dit zijn de geplande investeringen zoals opgenomen in het meerjareninvesteringsprogramma (MIP) 2013-2016 behorende bij de programmabegroting 2013.

geraamd door het achterblijven van investeringen. Voor het kapitaalgoed Riolering heeft dat tot gevolg dat de kapitaallasten lager uitvallen dan geraamd. Voor het kapitaalgoed Wegen worden investeringen met ingang van 2012 geraamd in de exploitatie en vervolgens verevend met de bestemmingsreserve onderhoud wegen. Het achterblijven van de investeringen heeft tot gevolg dat de lasten in de exploitatie lager uitvallen dan geraamd, maar daar staat tegenover dat de onttrekking uit de bestemmingsreserve onderhoud wegen ook lager uitvalt dan geraamd.

Tabel 8 Budgetoverzicht paragraaf onderhoud kapitaalgoederen investeringen werkelijk 2011 en 2012 en begroting 2011, 2012 en 2013

Soort kapitaalgoed	Investeringsuitgaven (x € 1.000)				
	B 2011	W 2011	B 2012	W 2012	B 2013
Wegen	3.377	650	3.349	2.660	0
Openbare verlichting	247	115	170	42	75
Riolering	3.719	764	3.784	3.296	988
Groen	0	0	420	406	0
Groen – beplanting sportvelden	0	0	0	0	0
Speelvoorzieningen	0	0	0	0	0
Begraafplaatsen	41	3	31	20	265
Gebouwen – schoolgebouwen	588	228	381	253	1.274
Gebouwen – overige gebouwen	959	562	504	203	243
Totaal	8.931	2.322	8.639	6.880	2.845

Uit de verkregen detailinformatie blijkt dat de in de beheerplannen opgenomen onderhoudsmiddelen zijn vertaald in de begroting. Het in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen vermelde budget wijkt echter af van het in de exploitatiebegroting opgenomen budget (aangeduid met enkel * in tabel 7) en blijkt te zijn veroorzaakt doordat de financiële aanpassingen uit het begin 2013 vastgestelde Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen (2013-2017) al deels zijn meegenomen, terwijl die nog niet in de begroting 2013 waren vertaald.

De vertaling van de beheerplannen in de (meerjaren)begroting gebeurt in Elburg door de primaathouders van de afzonderlijke kapitaalgoederen. Zij beoordelen of de cijfers nog actueel zijn en geven aan Financiën door welk bedrag in de begroting moet worden opgenomen. Hierbij moeten afwijkingen ten opzichte van de beheerplannen worden verklaard. Daarna neemt Financiën deze bedragen over in de begroting.

Het in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opgenomen budget voor Wegen, Openbare verlichting, Riolering, Groen en Speelvoorzieningen behelst *de totale lasten* (zowel beleid/beheer- als uitvoeringskosten). Het in de paragraaf opgenomen budget voor de kapitaalgoederen Begraafplaatsen en Gebouwen heeft uitsluitend betrekking op de *materiële onderhoudskosten* (overeenkomstig de in de beheerplannen opgenomen bedragen). Verder wordt in de paragraaf wel een toelichting gegeven op het kapitaalgoed Water, maar het beschikbare budget is niet opgenomen.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft in z'n algemeenheid een goed beeld van het beleidskader en de financiële consequenties en vertaling in de

begroting. Uit de paragraaf kan echter niet worden afgeleid in hoeverre er ook in de komende jaren voldoende middelen zijn om de beleidsvoornemens te realiseren.

5.4 Uitvoering

Op basis van de beheerplannen worden maatregelenpakketten met eenheidsprijzen gedefinieerd. De primaathouders (voor de diverse kapitaalgoederen zijn primaathouders aangesteld, zie paragraaf 5.7) zijn eerstverantwoordelijken voor hun product.

Budgetbewaking gebeurt door de primaathouders. Voor grotere projecten is er vaak een afzonderlijk krediet beschikbaar en de budgetbewaking vindt dan plaats door de werkvoorbereider/toezichthouder.

Door middel van jaarlijkse inspecties en schouwen wordt de kwaliteit bewaakt en de vraag beantwoord of er sprake is van achterstallig onderhoud. Bij de inspecties hanteert de gemeente bij Wegen en Groen de CROW-normen⁴. Bij Riolering gelden diverse functionele eisen.

Achterstallig onderhoud in Elburg komt ook aan de orde via de wijkcomités; in Elburg hebben zij een informele rol bij het bewaken van de kwaliteit.

De gemeente Elburg definieert achterstallig onderhoud als het niet voldoen aan de norm van het kwaliteitsniveau, zoals dat door de raad is vastgesteld. Of sprake is van achterstallig onderhoud, is niet concreet uit de beheerplannen op te maken.

Voor het kapitaalgoed Wegen en het onderdeel groenonderhoud geeft het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen wél inzicht in het achterstallig onderhoud. Over Wegen wordt opgemerkt dat het beoogde onderhoudsniveau is gerealiseerd (er is dus geen sprake van achterstallig onderhoud) en over groenonderhoud wordt met nadruk gewezen op de gevolgen van de bezuinigingstaakstellingen in relatie tot het gewenste onderhoudsniveau.

5.5 Aansturing

Raad

Beleidsnota's en beheerplannen worden vastgesteld door de raad. Ze worden eerst besproken in de raadscommissie en daarna komen ze besluitvormend in de gemeenteraad. Op die manier stelt de raad de kaders en het kwaliteitsniveau vast. Het college verschaft aan de raad de formele informatie bij de reguliere P&C-cyclus: door middel van de begroting en jaarrekening. Wat hierbij opvalt is dat de geformuleerde doelstellingen in het desbetreffende programma Verkeer en openbare ruimte van de begroting tamelijk concreet (SMART) zijn geformuleerd en gekoppeld aan streefwaarden⁵. Deze doelen zijn overgenomen uit de afzonderlijke

⁴ Het CROW is een kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Met behulp van de CROW-methodiek voor wegbeheer wordt op basis van regelmatig uit te voeren inspecties een beeld verkregen van de conditie van het wegennet en wordt een meerjarenonderhoudsplanung opgesteld. De daarmee gepaard gaande onderhoudskosten worden hierin berekend. De CROW-normen geven een minimum aan voor het verantwoord beheer. Dit houdt in dat de kwaliteit voldoet aan de minimale eisen voor met name duurzaamheid en veiligheid.

⁵ Voorbeeld: Een doelstelling is: "De kwaliteit van de openbare ruimte blijft op het huidige niveau (2010) gehandhaafd." Eén van de indicatoren daarvoor is het rapportcijfer dat inwoners geven voor het onderhoud van de wijk. Voor 2011 is de streefwaarde een 7,0, terwijl in 2011 een score is behaald van 6,9.

beleidsnota's en beheerplannen en in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij elkaar gezet om de raad goed te kunnen informeren en de resultaten te kunnen laten zien. In de jaarlijkse Programmaverantwoording wordt echter niet aangegeven of de SMART geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd.

Daarnaast wordt de raad periodiek geïnformeerd door middel van bestuursrapportages (Beraps). Hierin worden tussentijdse financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting verklaard.

Raadsleden kunnen verder altijd aan de portefeuillehouder of een ambtenaar vragen naar de stand van zaken omtrent het beheer en onderhoud. Raadsleden geven aan "dat de raad dan meteen antwoorden krijgt." Zij hebben dan ook het gevoel dat het college de raad goed informeert over het beleid, beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen.

College

Regelmatig stelt het college van B&W managementrapportages (Maraps) en bestuursrapportages (Beraps) op. De grote projecten worden opgenomen in een activiteitenplanner waaruit blijkt welk project wanneer wordt uitgevoerd en welk plan wanneer moet worden herzien.

Ambtelijke organisatie

Toezicht tijdens het beheer wordt uitgeoefend door de werkleiding van de Buitendienst (voor het dagelijks beheer) en de werkvoorbereider (van grotere projecten en cyclisch beheer). Zij toetsen of de uitvoering gebeurt conform de kwaliteitsniveaus die zijn afgesproken.

5.6 Monitoring en evaluatie

Bij het opstellen van een beleidsnota wordt allereerst teruggeblikt: wat was voorgenomen in de vorige beleidsnota en wat is daarvan gerealiseerd? De resultaten van evaluatie kunnen leiden tot aanpassing van het beleid. Zo gebeurt dat ook in Elburg. Het meest concreet is dat gedaan in het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2013, waarbij in hoofdstuk 1 (GVVP 2004, een evaluatie) uitvoering is beschreven wat er van het daarin beschreven beleid terecht is gekomen.

5.7 Samenhang in beleid en uitvoering

De gemeente Elburg heeft voor de verschillende kapitaalgoederen ook verschillende beleidsnota's en beheerplannen (zie tabel 2 en 4). Het recentelijk – in 2013 – vastgestelde Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen is een beleidsnota die meerdere kapitaalgoederen omvat. Bij de uitvoering heeft de gemeente gemerkt dat de plannen in elkaar grijpen. Het voordeel van integrale plannen is dat de gemeente geen tegenstrijdig beleid kan maken. Daarnaast zien de inwoners de openbare ruimte als één geheel. De gemeente wil daarom niet redeneren vanuit de 'techniek', maar vanuit de inwoners.

Voor de verschillende deelproducten – waaronder Wegen en Riolering, Groen en Verkeer – zijn primaathouders aangesteld. De primaathouders zijn de eerstverantwoordelijken voor de totstandkoming van hun product en het bewaken van de budgetten. Zij informeren de portefeuillehouder als er sprake is van grote afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Wegen en Riolering vallen onder dezelfde primaathouder. Dit draagt bij aan de integraliteit bij het opstellen van beleid én in de uitvoering. Voorkomen moet immers

worden dat een weg wordt aangepakt om het wegdek op te knappen en enkele jaren daarna opnieuw wordt open gemaakt om de riolering te vervangen. Het hoofd van de afdeling Beheer Openbare Ruimte is de eindverantwoordelijke. Doordat alle primaathouders werkzaam zijn bij de afdeling Beheer Openbare Ruimte, kan gemakkelijk worden samengewerkt. De beleidsmensen die zich bezig houden met de openbare ruimte komen maandelijks bij elkaar in een projectenoverleg, waarbij de planning van alle kapitaalgoederen naast elkaar wordt gelegd. Daarnaast is er een apart overleg met de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling over ruimtelijke plannen.

Het integraal werken wordt verder bevorderd door het beheersysteem dat de gemeente gebruikt (GBI). Het beheersysteem omvat alle kapitaalgoederen en noodzakelijke ingrepen kunnen eenvoudig worden weergegeven op een kaart.

De gemeente heeft per kapitaalgoed een meerjarenonderhoudsprogramma. Deze worden op elkaar afgestemd. Bij een reconstructie van wegen kan dat bijvoorbeeld door te schuiven met plannen voor het groen en de riolering.

5.8 Betrekken van burgers

Bij het opstellen van beleidsnota's worden burgers doorgaans niet betrokken, met uitzondering van de formele mogelijkheid in het kader van de tervisielegging. De gemeente geeft aan dat zij bij het afvalwaterketenplan wél tamelijk vroeg in het proces wijkcomités en andere belanghebbenden heeft uitgenodigd om te reageren. Bij het beheer van de openbare ruimte worden de wijkcomités betrokken, zowel in de voorbereidende als uitvoerende fase. De wijkcomités organiseren ook de wijkschouwen. Wat dat betreft ondersteunen zij de gemeente bij het bewaken van de kwaliteit van de openbare ruimte. Via de wijkcomités worden burgers betrokken bij het beheer.

Bij een groot plan, zoals de renovatie van een wijk, stelt de gemeente eerst de kaders vast (zoals het beschikbare budget) en gaat dan de wijk in om te inventariseren wat er in de ogen van de inwoners moet worden veranderd.

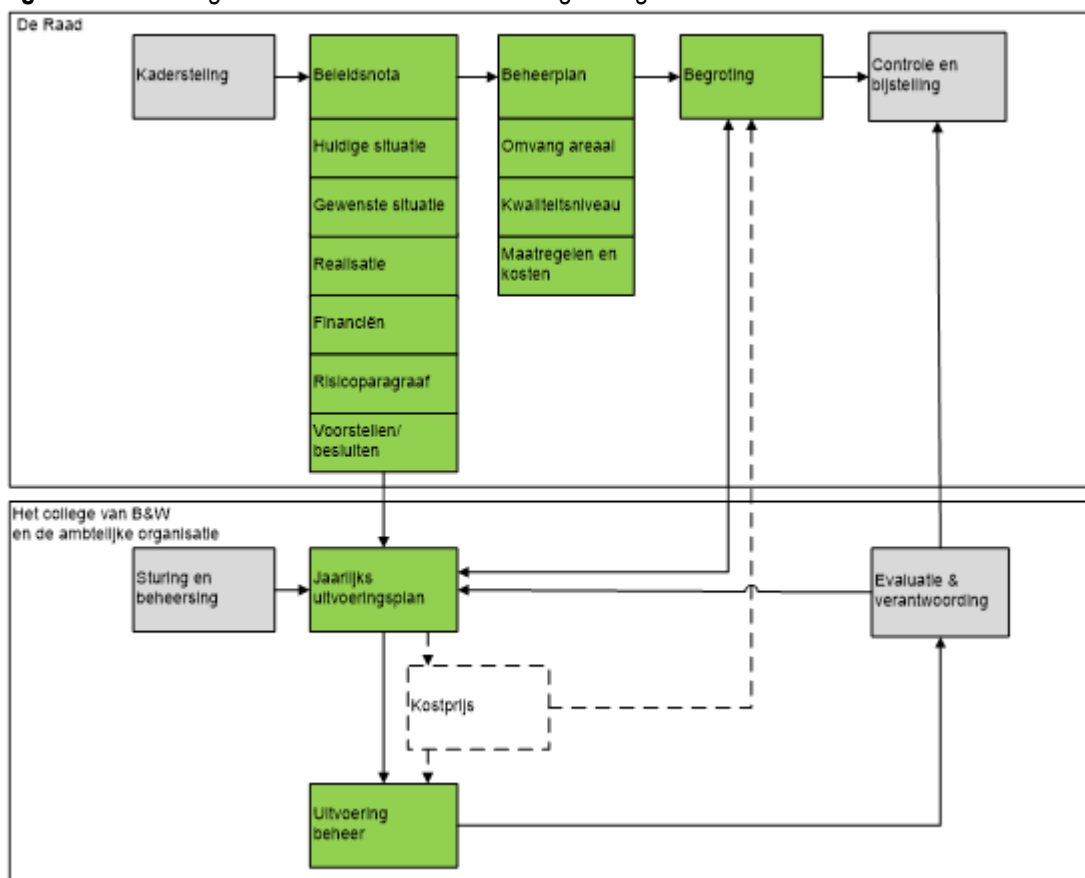
Hoofdstuk 6

Riolering

6.1 Beleid: toets aan het theoretisch kader

Aan de hand van het model van het theoretisch kader (zie figuur 2) is in figuur 3 met een kleur aangeduid of de gemeente Elburg voor het kapitaalgoed Riolering een beleidsnota en een beheerplan heeft (en – zo ja – of die documenten de elementen bevatten die op basis van dat theoretisch model zijn vereist), of er een begroting is, en een jaarlijks uitvoeringsplan. Groen betekent: aanwezig, rood betekent: niet aanwezig.

Figuur 3 Ingevuld theoretisch kader Riolering Elburg



Uit figuur 3 blijkt dat, wat het beleid betreft, het kapitaalgoed Riolering in Elburg voldoet aan het theoretisch kader: er is een beleidsnota aanwezig waarin de 'vereiste' thema's zijn opgenomen en datzelfde geldt voor het beheerplan, alhoewel deze informatie niet is opgenomen in een separaat document, maar onderdeel is van de beleidsnota. Het beheerplan is vertaald in de begroting. Er zijn jaarlijkse uitvoeringsplannen die worden uitgevoerd.

In 2013 is het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet vastgesteld als opvolger van het Gemeentelijk Rioleringsplan 2007-2011 (GRP). Het afvalwaterketenplan heeft een looptijd t/m 2016 en geeft een doorkijk t/m 2020. Het plan is tot stand gekomen door samenwerking tussen beide gemeenten en het Waterschap Vallei en Veluwe.

Met het opstellen van dit plan is voldaan aan de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsplan. Het afvalwaterketenplan is opgesteld door Grontmij en gaat over de relatie tussen riolering en zuivering, over gezamenlijke uitgangspunten en over de mogelijkheden en voordelen van verdergaande samenwerking om te komen tot een efficiëntere inzet van maatschappelijke middelen. Op deze manier kan de kwaliteit worden vergroot en de kwetsbaarheid van de gemeente verminderd.

Ook bevat het plan een evaluatie van het oude GRP en van de huidige situatie van het rioleringsstelsel. De stelselkenmerken en de aanlegperioden zijn in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat de gemiddelde leeftijd van de riolering 32 jaar bedraagt.

6.2 Beheer

De primaathouder Riolering is bij de gemeente Elburg dezelfde als de primaathouder Wegen. De gemeente gebruikt voor alle kapitaalgoederen het beheersysteem GBI, waarbij een koppeling met de kaart kan worden gemaakt. Beide aspecten – één primaathouder voor Riolering en Wegen en één beheersysteem met een koppeling aan een kaart – dragen bij aan de integraliteit bij het opstellen van beleid én in de uitvoering.

6.3 Onderhoud

Landelijk wordt voor afschrijvingen van rioleringsinvesteringen een gemiddelde termijn van 60 jaar gehanteerd; voor investeringen in mechanisch/technische installaties geldt een gemiddelde afschrijvingstermijn van tussen de 15 en 30 jaar. De afschrijvingstermijnen die de gemeente Elburg hanteert, zijn vermeld in paragraaf 6.4 onder het kopje 'Lange termijn'.

Regelmatig worden inspecties en schouwen uitgevoerd; jaarlijks wordt een zevende deel van het stelsel – voor zover ouder dan 20 jaar – geïnspecteerd, zodat de gemeente na zeven jaar het hele stelsel heeft geïnspecteerd. De rioolgemalen en pompunits van de drukriolering worden jaarlijks geïnspecteerd. In het afvalwaterketenplan wordt opgemerkt dat uit de inspecties blijkt dat de kwaliteit van de riolen goed is.

De gemeente Elburg definieert achterstallig onderhoud in het algemeen als het niet voldoen aan het kwaliteitsniveau dat de raad heeft vastgesteld. In het beheersysteem worden de criteria onderscheiden die zijn vermeld in tabel 9.

Tabel 9 Kwaliteitsnorm riolering Elburg

	Criteria ⁶		
Functionele hoofdeis	Goed	Waarschuwingmaatstaf	Ingrijpmaatstaf
Functionele eis strengen	Voldoende	Matig	Onvoldoende

Een recente uitdraai uit het beheersysteem (juli 2013) vermeldt dat delen van het rioleringsstelsel de kwalificatie 'Ingrijpmaatstaf' hebben. De gemeente heeft aangegeven dat de noodzakelijke onderhoudsmaatregelen op dat moment reeds

⁶ Uit de ontvangen uitdraai uit het beheersysteem blijkt niet wat moet worden verstaan onder de onderscheiden termen.

waren genomen, maar dat deze nog niet waren verwerkt in het beheersysteem. Er is dus geen sprake meer van achterstallig onderhoud.

6.4 Financiën

De uitgaven bij dit kapitaalgoed bestaan uit kosten van onderzoek, beheer en onderhoud, kapitaallasten van reeds uitgevoerde investeringswerken en de kapitaallasten van vervangingsinvesteringen en overige milieumaatregelen.

In tabel 10 is een overzicht opgenomen van de lasten en baten zoals opgenomen in het vastgestelde Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet. Het verschil tussen lasten en baten wordt in het afvalwaterketenplan verevend via een voorziening.

Tabel 10 Lasten en baten kapitaalgoed riolering volgens Afvalwaterketenplan 2011 t/m 2016 (Bedragen x € 1.000)

Planperiode	Lasten excl. btw	Compensabele btw	Totaal	Baten heffing	Mutatie voorziening
	A	B	A+B	C	C-(A+B)
2011 *	-	-	-	-	-
2012	1.791	217	2.008	2.010	-2
2013	1.811	451	2.262	2.022	240
2014	1.893	480	2.373	2.033	340
2015	1.959	382	2.341	2.045	296
2016	1.982	398	2.380	2.057	323

* Door ontbreken informatie GRP geen raming opgenomen voor 2011.

In het op basis van het vastgestelde Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet berekende tarief zijn ook de kosten voor groot onderhoud (verbeteringen) en toekomstige vervangingsinvesteringen opgenomen. De in het tarief opgenomen bedragen voor groot onderhoud en toekomstige vervangingsinvesteringen worden in de gemeente Elburg in afwijking van het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet echter niet in een voorziening gestort. De uitgaven worden gedekt door te beschikken over de bestemmingsreserve rioolheffingen. De voeding van deze bestemmingsreserve vindt plaats door de opbrengst rioolheffingen. Dit betekent dat het verschil tussen baten en lasten, na verrekening van de compensabele btw, via de bestemmingsreserve rioolheffingen wordt verevend.

Tabel 11 geeft een overzicht van de lasten en baten zoals opgenomen in de jaarrekeningen 2011 en 2012 en de programmabegroting 2013-2016.

Tabel 11 Lasten en baten kapitaalgoed riolering volgens jaarrekening 2011 en 2012 en programmabegroting 2013-2016 (Bedragen x € 1.000)

Planperiode	Lasten excl. btw	Compensabele btw	Totaal	Baten heffing	Mutatie reserve
	A	B	A+B	C	C-(A+B)
2011	1.331	293	1.624	2.052	428
2012	1.396	316	1.712	2.069	357
2013	1.660	371	2.031	2.080	49
2014	1.790	306	2.096	2.080	-16
2015	1.852	279	2.131	2.080	-51
2016	1.914	259	2.173	2.080	-93

De afwijkingen tussen de in het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet opgenomen bedragen en de in de jaarrekeningen en programmabegroting vermelde bedragen worden grotendeels veroorzaakt doordat de werkelijke investeringen achterblijven bij de geplande investeringen (met als gevolg lagere kapitaallasten).

In het tarief rioolheffingen is de compensabele btw verdisconteerd, waardoor de baten hoger zijn dan de lasten (de lasten worden exclusief btw verantwoord).

Ook als de compensabele btw erbij wordt betrokken (zie kolom 'Totaal' (A+B)), is er in de jaren 2011 en 2012 nog sprake van een forse winst, welke wordt toegevoegd aan de bestemmingsreserve rioolheffingen. Deze is ontstaan uit enerzijds de lagere lasten als hiervoor aangegeven (achterblijven investeringen) en anderzijds een hogere dan wel lagere opbrengst van de rioolheffingen dan geraamd. De bestemmingsreserve rioolheffingen wordt gebruikt als egalisatiereserve tussen de lasten en baten en niet uitsluitend om fluctuaties tussen de geraamde en de gerealiseerde opbrengsten van de rioolheffingen te verevenen. De op basis van het afvalwaterketenplan berekende tarieven gaan uit van 100% kostendekking.

In Elburg is ervoor gekozen om de kosten van groot onderhoud direct ten laste van de exploitatie te brengen en deze niet via een voorziening te egaliseren maar te dekken uit de bestemmingsreserve rioolheffingen. Vervangingsinvesteringen worden geactiveerd en de daaruit voortvloeiende kapitaallasten worden ten laste van de exploitatie gebracht en gedekt uit de bestemmingsreserve rioolheffingen.

Het verschil tussen de uitgaven en inkomsten wordt eveneens in de bestemmingsreserve rioolheffingen gestort of onttrokken. Dit wordt in de begroting toegelicht. De gemaakte keuze wijkt weliswaar af van de stellige uitspraken van de commissie BBV, maar is niet in strijd met het BBV.

Volgens artikel 229b Gemeentewet, zoals uitgelegd in de Notitie Riolering van de Commissie BBV, mag er geen winst worden gemaakt. Om te bepalen of er sprake is van winst of verlies mogen uitsluitend de geraamde baten en de lasten in ogeschouw worden genomen (incl. de compensabele btw). Stortingen en onttrekkingen van een reserve vinden via een resultaatbestemming plaats en zijn geen last of baat. Deze mogen niet worden meegenomen in de tariefberekening. Op basis van tabel 11 lijkt er in 2013 op begrotingsbasis sprake te zijn van meer dan

100% kostendekking, waardoor Elburg in strijd handelt met artikel 229b van de Gemeentewet.

In het afvalwaterketenplan zijn in de planperiode investeringen geraamd die niet of slechts deels zijn terug te vinden in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. De in het afvalwaterketenplan opgenomen onderhoudswerken en investeringen zijn gebaseerd op een planmatig (theoretisch) rekenmodel, inclusief de bepaling van de hoogte van de rioolheffingen. In de praktijk worden de uit te voeren onderhoudswerken en geplande investeringen gebaseerd op periodieke inspecties. Dit betekent dat geplande onderhoudswerken of investeringen later worden uitgevoerd of eerder. Doordat het saldo van lasten en baten wordt geëgaliseerd via een bestemmingsreserve rioolheffingen blijven de middelen volledig beschikbaar voor de uitvoering van het afvalwaterketenplan. Uitgangspunt is dat het afvalwaterketenplan elke vier jaar wordt geactualiseerd waardoor opnieuw een financiële doorrekening wordt gemaakt over de dan bekende vervangings- en verbeteringsinvesteringen en onderhoudswerken.

In tabel 12 is een overzicht opgenomen van het verloop van de bestemmingsreserve rioolheffingen over de periode 2011 t/m 2016.

Tabel 12 Verloop bestemmingsreserve rioolheffingen (Bedragen x € 1.000)

Planperiode	Stand 1-1	Rente-toevoeging	Vermeerdering	Totaal vermeerdering	Vermindering	Mutatie	Stand 31-12
	A	B	C	B+C	D	(B+C)-D	A+B+C-D
2011	4.019	0	428	428	0	428	4.447
2012	4.447	0	357	357	0	357	4.804
2013	4.804	0	125	125	76	49	4.853
2014	4.853	0	136	136	152	-16	4.837
2015	4.837	0	151	151	202	-51	4.786
2016	4.786	0	164	164	257	-93	4.693

Uit deze tabel blijkt dat er tot en met 2016 voldoende middelen zijn om de in het afvalwaterketenplan opgenomen uitgaven (zowel exploitatie-uitgaven als investeringen) te dekken. In verband daarmee (Nota reserves en voorzieningen 2013) is voorgesteld om de tarieven rioolheffingen voor 2014 te handhaven op het niveau van 2013 en vanaf 2015 t/m 2017 uitsluitend een prijscompensatie van 1,75% toe te passen.

Lange termijn

Voor de berekening van de financiële middelen wordt in het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet voor de gemeente Elburg uitgegaan van de volgende uitgangspunten: alle kosten (zowel exploitatiekosten als investeringen) zijn voor 80 jaar in beeld gebracht. De financiële dekking is berekend over een periode van 30 jaar (tot en met 2041). Het verschil tussen lasten en baten wordt volgens dit plan verevend via een voorziening, na 2041 kent de voorziening geen saldo meer.

In de berekening van de lasten is geen rekening gehouden met inflatiecorrectie en dus ook niet bij de bepaling van de hoogte van de opbrengsten van de rioolheffing. De compensabele btw is wel in de tariefberekening opgenomen. Voor de doorberekening van de kapitaallasten is rekening gehouden met een rentevoet van 4%. Voor de afschrijvingen zijn de volgende afschrijvingstermijnen gehanteerd:

- Vrijvervalriolen: 80 jaar.
- Gemalen – bouwkundig: 60 jaar.
- Gemalen – mechanisch/elektrisch: 20/15 jaar.
- Persleidingen: 60 jaar.
- Drukriolering – bouwkundig: 60 jaar.
- Drukriolering – mechanisch/elektrisch: 30/15 jaar.

Op basis van die uitgangspunten is een tarief berekend van € 194. Vanaf 2027 is een stijging van het tarief voorzien naar € 220.

De in de begroting opgenomen lasten en baten wijken af van de lasten en baten zoals die in het afvalwaterketenplan zijn opgenomen. De afwijkingen ontstaan doordat investeringen of groot onderhoud eerder of later worden uitgevoerd op basis van visuele inspecties.

In tegenstelling tot het afvalwaterketenplan wordt voor de egalisatie van de lasten en baten gebruikgemaakt van een bestemmingsreserve in plaats van een voorziening, hetgeen – zoals hiervoor al is aangegeven – niet in overeenstemming met het BBV.

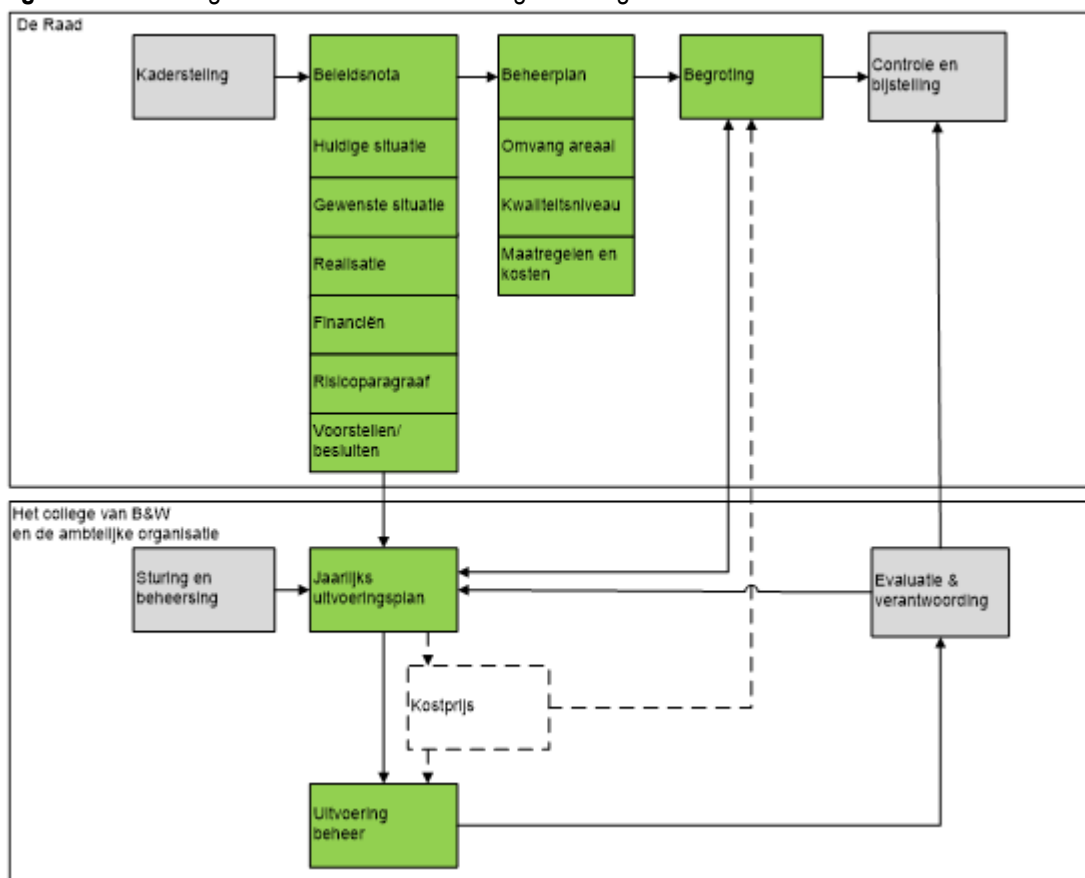
Hoofdstuk 7

Wegen

7.1 Beleid: toets aan het theoretisch kader

Aan de hand van het model van het theoretisch kader (zie figuur 2) is in figuur 4 met een kleur aangeduid of de gemeente Elburg voor het kapitaalgoed Wegen een beleidsnota en een beheerplan heeft (en – zo ja – of die documenten de elementen bevatten die op basis van dat theoretisch model zijn vereist), of er een begroting is, en een jaarlijks uitvoeringsplan. Groen betekent: aanwezig; rood betekent: niet aanwezig.

Figuur 4 Ingevuld theoretisch kader Wegen Elburg



Uit figuur 4 blijkt dat, wat het beleid betreft, het kapitaalgoed Wegen in Elburg voldoet aan het theoretisch kader: er is een beleidsnota aanwezig waarin de 'vereiste' thema's zijn opgenomen en datzelfde geldt voor het beheerplan. Het Wegenbeheerplan is vertaald in de begroting. Er zijn jaarlijkse uitvoeringsplannen die worden uitgevoerd.

Naast het integrale Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen beschikt de gemeente Elburg over een nieuw Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2013. Dat beleidsplan is, wat het kapitaalgoed Wegen betreft, breder dan het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen: het schenkt niet alleen aandacht aan het wegennet, maar ook aan collectief vervoer en parkeren en stallen. Dit plan is echter

niet de vervanger van het onderdeel Wegen uit het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen, maar beide beleidsnota's staan naast elkaar.

7.2 Beheer

De primaathouder Wegen is bij de gemeente Elburg dezelfde als de primaathouder Riolering. De gemeente gebruikt voor alle kapitaalgoederen het beheersysteem GBI, waarbij een koppeling met de kaart kan worden gemaakt. Beide aspecten – één primaathouder voor Wegen en Riolering en één beheersysteem met een koppeling aan een kaart – dragen bij aan de integraliteit bij het opstellen van beleid én in de uitvoering.

7.3 Onderhoud

In het Wegenbeheerplan van 2002 gaat de gemeente uit van een onderhoudsniveau 'maximaal cijfer 4' (matige schade met enige omvang), op basis van de CROW-systematiek⁷. Zie tabel 13. Dit niveau komt ongeveer overeen met het niveau Basis, een andere 'maatlat' van het CROW, welke indeling de gemeente Elburg hanteert voor enkele andere kapitaalgoederen, zoals Groen.

Tabel 13 Schadecijfers wegen CROW

Cijfer	Aanduiding	Betekenis
0		Geen zichtbare schade of lichte schade van zeer geringe omvang
1	L1	Lichte schade van geringe omvang
2	L2	Lichte schade van enige omvang
3	L3	Lichte schade van grote omvang
4	M1	Matige schade van geringe omvang
5	M2	Matige schade van enige omvang
6	M3	Matige schade van grote omvang
7	E1	Ernstige schade van geringe omvang
8	E2	Ernstige schade van enige omvang
9	E3	Ernstige schade van grote omvang

In het nadien opgestelde Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen wordt opgemerkt dat uit de wijschouwen is gebleken dat de wegen in Elburg een kwaliteitsniveau 'Basis' scoren met op enkele punten het kwaliteitsniveau 'Hoog' en dat het in 2002 in het Wegenbeheerplan vastgestelde kwaliteitsniveau – maximaal cijfer 4 – wordt gecontinueerd als kwaliteitsmaatstaf. Deze ondergrens komt ongeveer overeen met kwaliteitsniveau 'Basis' uit de beeldkwaliteitscatalogus van het CROW.

Alle wegen worden elke twee jaar geïnspecteerd aan de hand van de inspectiemethode van het CROW. In het beheersysteem is vermeld welk percentage van het onderzochte areaal welke kwaliteit heeft (onderscheiden naar de aanduidingen in tabel 13). Uit een recente uitdraai (juli 2013) blijkt dat enkele procenten van het areaal een grotere schade hebben dan schadebeeld 4 (M1). Volgens de definitie die de gemeente hanteert – bij achterstallig onderhoud wordt niet voldaan aan de norm van het kwaliteitsniveau, zoals dat door de raad is

⁷ Zie de richtlijnen die zijn beschreven in de schadecatalogus (CROW, publicatie 146).

vastgesteld – moeten deze delen worden beschouwd als achterstallig onderhoud. Die achterstand is echter in 2012 weggewerkt.

Onlangs – 2013 – heeft de raad het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen 2013-2017 (met een financiële doorkijk tot 2022) vastgesteld. Uitgangspunt van het nieuwe beleid is: 'Schoon, Veilig en Heel'. Het beleidsplan besteedt ook aandacht aan aansprakelijkheid. Naar aanleiding van de uitspraak in het geding tegen de gemeente Stichtse Vecht, waarbij deze gemeente dood door schuld werd opgelegd, is de beleidscyclus voor wegen opnieuw tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot een hogere frequentie van de inspecties, die nog in het beheerplan zal worden verwerkt. Aan de hand van de inspecties wordt bepaald waar werkelijk moet worden ingegrepen. Dit kan zowel later als eerder zijn dan theoretisch gepland, bijvoorbeeld op basis van de leeftijd van het areaal. De inspecties zijn niet alleen nodig om de staat van onderhoud van de wegen vast te leggen, maar zijn ook van belang in het kader van aansprakelijkheid.

7.4 Financiën

In de toelichting op het kapitaalgoed Wegen in de begroting 2013 is aangegeven dat er een nieuw beheerplan aan de raad zal worden voorgelegd. Dat is echter het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen geworden.

De raad van Elburg heeft op basis van de Nota Op weg naar betaalbaar wegenonderhoud het besluit genomen om een bestemmingsreserve onderhoud wegen in te stellen. Op basis daarvan is besloten het reguliere en groot onderhoud en reconstructies in de exploitatie te ramen en te verevenen met de bestemmingsreserve onderhoud wegen. Vervolgens is het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen vastgesteld waarin kaders en ambitieniveaus (kwaliteitsniveaus) zijn opgenomen voor het beheer en onderhoud van wegen (en groen); een vertaling daarvan naar een nieuw beheerplan ontbreekt echter nog. Op basis van het vigerende Wegenbeheerplan van 2002 zijn er tot 2022 voldoende middelen in de bestemmingsreserve onderhoud wegen beschikbaar om het wegenonderhoud (zowel het regulier als het groot onderhoud en reconstructies) uit te voeren. Op basis van de in 2013 vastgestelde Nota reserves en voorzieningen 2013 is besloten om de reserve regionale wegenstructuur op te heffen en de daarin aanwezige middelen toe te voegen aan de bestemmingsreserve onderhoud wegen. Middels deze toevoeging aan de bestemmingsreserve onderhoud wegen is in de dekking van de geplande onderhoudswerken voorzien tot en met 2040. De benaming van de bestemmingsreserve onderhoud wegen is veranderd in 'bestemmingsreserve openbare ruimte'.

De gekozen methodiek houdt in dat groot onderhoud en vervangingsinvesteringen in de begroting of via een begrotingswijziging worden geraamd in de exploitatie met als dekking een onttrekking uit de bestemmingsreserve openbare ruimte (voorheen wegen). Aangezien er nog geen nieuw beheerplan is opgesteld past de gekozen methodiek binnen de BBV-regels.

Wanneer het beheerplan is opgesteld is het aan te bevelen om een voorziening volgens artikel 44 BBV in te stellen, waarbij op basis van het beheerplan jaarlijks een vast bedrag ten laste van de exploitatie in de voorziening wordt gedoteerd; de kosten van groot onderhoud en vervangingsinvesteringen worden ineens ten laste van de voorziening gebracht. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de kosten over een

langere periode worden uitgemiddeld, waardoor grote fluctuaties in de jaarlijkse lasten worden voorkomen.

Tabel 14 geeft de in de jaarrekening 2011 en 2012 en de begroting 2013 opgenomen bedragen weer, inclusief bijstelling op basis van de Nota reserves en voorzieningen 2013.

Tabel 14 Vergelijking beheerplan kapitaalgoed Wegen met middelen jaarrekening 2011 en 2012 en programmabegroting 2013 t/m 2016 (Bedragen x € 1.000)

Plan-periode	Regulier onderhoud	Groot onderhoud en reconstructies	Totaal onderhoud	Baten	Saldo	Mutatie reserve	Totaal
	A	B	A+B	C	A+B-C	D	A+B+C+D
2011		2.116	2.116	145	1.971	0	1.971
2012		2.944	2.944	170	2.774	557	3.331
2013	2.236	490	2.726	133	2.593	3.108	5.701
2014	2.256	1.172	3.428	134	3.294	-276	3.018
2015	2.273	791	3.064	135	2.929	148	3.077
2016	2.286	592	2.878	135	2.743	353	3.096

* Betreft verhoging van budget door eenmalige storting vrijval bestemmingsreserve regionale wegenstructuur in bestemmingsreserve openbare ruimte.

Uit deze tabel blijkt dat inclusief de mutaties via de bestemmingsreserve Wegen vanaf 2013 jaarlijks een bedrag voor het onderhoud van de wegen beschikbaar is van circa € 3,1 miljoen (het in de programmabegroting opgenomen budget van circa € 2,2 miljoen plus een jaarlijkse dotatie van € 0,8 miljoen en toevoeging wegens bespaarde rente van circa € 0,1 miljoen). Dit bedrag is ruim voldoende om de komende jaren het wegenonderhoud (zowel regulier onderhoud, groot onderhoud en reconstructies) uit te voeren. De geraamde bedragen komen overeen met de in het Wegenbeheerplan opgenomen bedragen.

De uitvoering van het Wegenbeheerplan en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden worden jaarlijks bepaald aan de hand van visuele inspecties. Dit betekent dat de uitvoering kan afwijken van de in het beheerplan opgenomen onderhoudsplanning. De bestemmingsreserve openbare ruimte wordt gevoed door overschotten van niet gebruikte onderhoudsbudgetten en onttrekking vindt plaats bij overschrijding van de geraamde onderhoudsbudgetten.

In tabel 15 is een overzicht opgenomen van het verloop van de bestemmingsreserve openbare ruimte over de periode 2011 t/m 2016.

Tabel 15 Verloop bestemmingsreserve openbare ruimte (totaal best.reserve onderhoud wegen en bestemmingsreserve regionale wegenstructuur) (Bedragen x € 1.000)

Plan-periode	Stand 1-1	Rente-toevoeging	Vermeer-dering	Totaal vermeer-dering	Vermin-dering	Mutatie	Stand 31-12
	A	B	C	B+C	D	B+C+D	A+B+C+D
2011	0	0	0	0	0	0	0
2012	0	0	557	557	0	557	557
2013 *	557	22	3.576	3.598	-490	3.108	3.665
2014	3.665	147	749	896	-1.172	-276	3.389
2015	3.389	136	803	939	-791	148	3.537
2016	3.537	142	803	945	-592	353	3.890

* Toevoeging in 2013 van reserve regionale wegenstructuur.

Uit deze tabel blijkt dat er tot en met 2016 voldoende middelen zijn om de in het Wegenbeheerplan opgenomen uitgaven (zowel regulier als groot onderhoud en reconstructies) te dekken.

Lange termijn

Het wegenbeheerplan uit 2002 is gebaseerd op de CROW-methodiek en geeft een doorkijk tot en met 2040. De investeringen worden niet geactiveerd, maar ten laste van de exploitatie verantwoord en gedekt via een onttrekking aan de bestemmingsreserve wegen. In de berekeningen van de lasten is geen rekening gehouden met inflatiecorrectie. In 2014 is de vaststelling van een nieuw beheerplan voorzien.

De in de begroting opgenomen bedragen komen overeen met de bedragen zoals opgenomen in het Wegenbeheerplan. Investeringen (reconstructies) en groot onderhoud worden ten laste van de bestemmingsreserve gebracht. Op basis van het Wegenbeheerplan is het structurele bedrag voor wegenonderhoud en het saldo van de bestemmingsreserve tot 2022 toereikend om het wegenonderhoud uit te voeren. Op basis van de Nota reserves en voorzieningen 2013 is besloten om de reserve regionale wegenstructuur op te heffen en de daarin aanwezige middelen toe te voegen aan de bestemmingsreserve wegen. In (bijlage 4 van) die nota wordt geconcludeerd dat door de overheveling van de in de reserve regionale wegenstructuur aanwezige middelen naar de reserve onderhoud wegen (per 2013 genoemd bestemmingsreserve openbare ruimte) er tot en met 2040 voldoende middelen beschikbaar zijn om het wegenbeheerplan uit te voeren.

Hoofdstuk 8

Onderlinge vergelijking van de vier gemeenten

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de onderlinge vergelijking van de vier gemeenten voor de kapitaalgoederen Wegen en Riolering op de onderdelen:

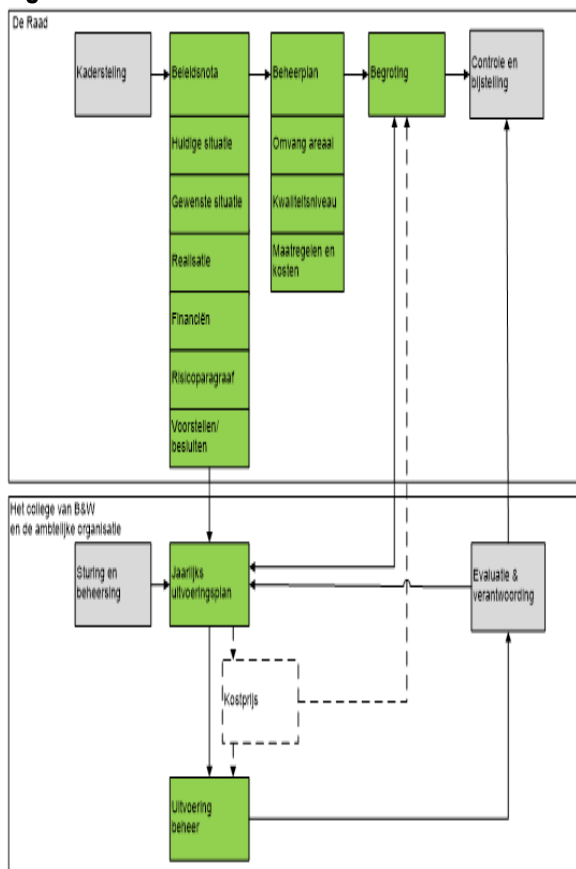
1. Beleid, beheer en uitvoering
2. Vertaling van beleid naar de begroting
3. Financiën
4. Afschrijvingen
5. Overige aspecten

8.2 Riolering

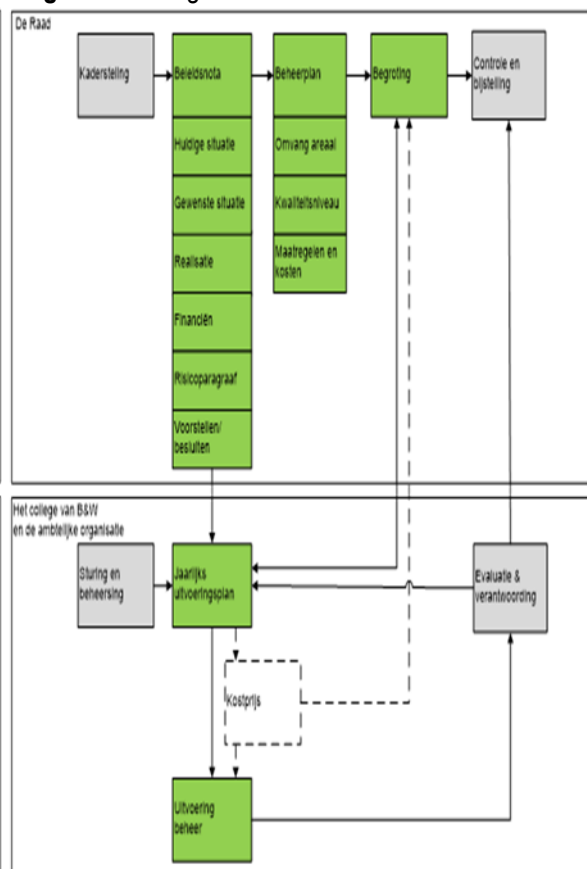
Beleid, beheer en uitvoering Riolering

De figuren 5 t/m 8 geven aan hoe de toetsing van het beleid aan het theoretisch kader op het gebied van Riolering in de vier gemeenten uitpakt. Geconstateerd wordt dat elke gemeente haar zaken met betrekking tot dit kapitaalgoed qua beleid, beheer en uitvoering goed op orde heeft. Bij de gemeente Oldebroek ontbreekt in het beheerplan het element omvang areaal.

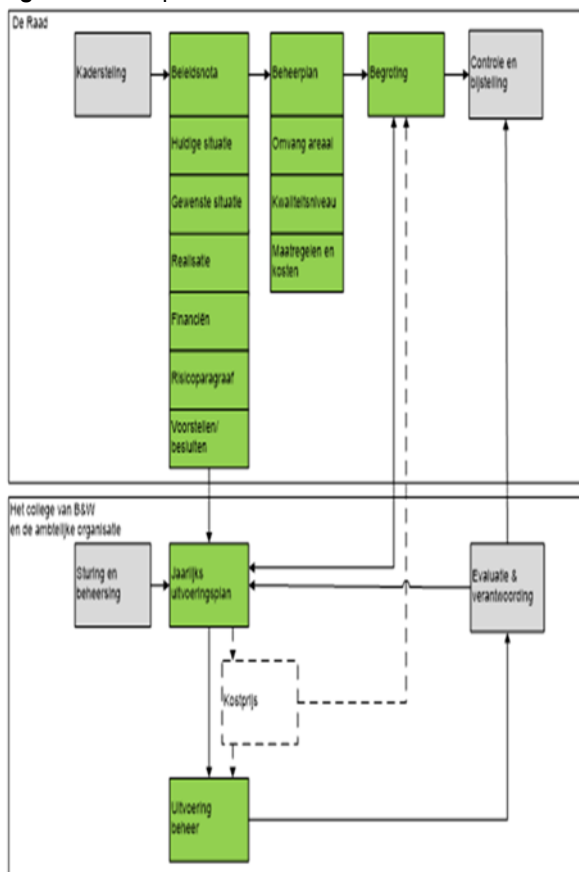
Figuur 5 Putten



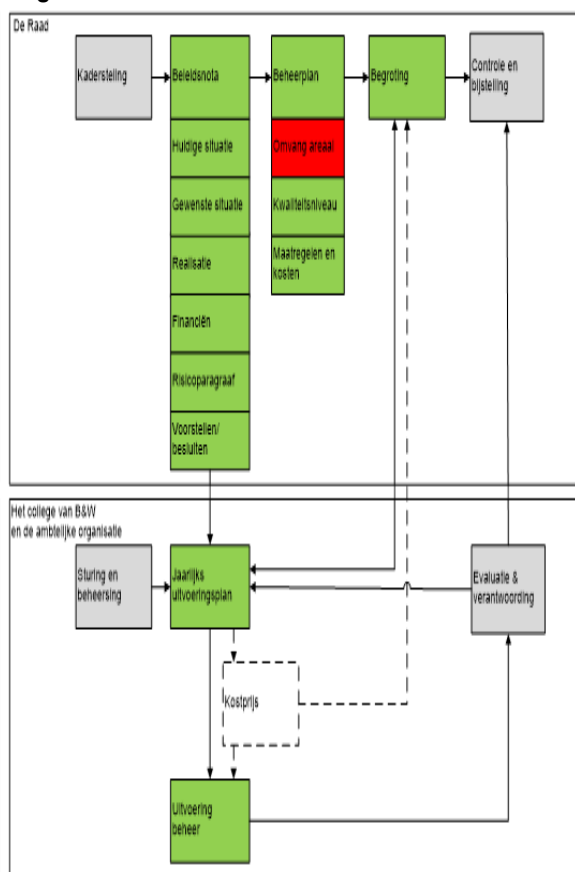
Figuur 6 Elburg



Figuur 7 Nunspeet



Figuur 8 Oldebroek



In tabel 16 is vermeld welk kwaliteitsniveau de gemeenten beleidsmatig hanteren.

Tabel 16 Kwaliteitsniveau in beheerplannen

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Diverse functionele eisen		Basis	Basis	Basis

Het niveau Basis houdt in deze context in dat wordt voldaan aan de wettelijke zorgplicht.

Vertaling van beleid naar begroting Riolering

In tabel 17 is vermeld of de gemeenten het beleids- en beheerplan hebben vertaald in de begroting.

Tabel 17 Vertaling van beleid naar begroting

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Vertaling in exploitatiebegroting	Ja	Ja	Ja	Ja
Vertaling in paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	Ja	Nee	Nee	Ja

Uit deze tabel blijkt dat de in de exploitatiebegroting opgenomen bedragen hun basis vinden in de door de gemeente vastgestelde beleids- en/of beheerplannen. Wel worden er (aanmerkelijke) verschillen geconstateerd tussen de bedragen die in de beleids- en/of beheerplannen zijn opgenomen en die welke in de begroting zijn geraamd.

Verder blijkt uit deze tabel dat slechts twee van de vier gemeenten hun beleid en de financiële consequenties hebben doorvertaald naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting. In Putten en Nunspeet voldoet deze paragraaf niet aan de in artikel 12 BBV gestelde eisen. In Putten is dit het geval, omdat er geen (meerjarig) budgetoverzicht en/of investeringsoverzicht in de paragraaf is opgenomen. Hierdoor kan niet worden beoordeeld wat de financiële consequenties van de beleids-/beheerplannen zijn en wat de vertaling daarvan is naar de begroting. De gemeente Putten geeft aan dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting 2014 wél een meerjarig budget overzicht is opgenomen.

Ook kan niet worden geconstateerd hoe in de dekking ervan is voorzien.

In Nunspeet voldoet de paragraaf niet aan de eisen, omdat uit deze paragraaf niet kan worden afgeleid hoe de beleids- of beheerplannen financieel zijn vertaald in de begroting. Bij een aantal kapitaalgoederen is weliswaar aangegeven dat de onderhoudsbudgetten zijn verhoogd of verlaagd, maar een totaaloverzicht van de onderhoudsbudgetten (uitgesplitst naar regulier en groot onderhoud) ontbreekt waardoor niet kan worden vastgesteld welk (meerjarig) onderhoudsbudget per kapitaalgoed beschikbaar is.

In Oldebroek voldoet de paragraaf over het algemeen wel aan de eisen die het BBV stelt, behalve wat de lange-termijn-doorrekening betreft.

Financiën Riolering

Tabel 18 Financiën 2013

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Totale exploitatielasten volgens beleids-/beheerplan excl. btw	1.811.000	2.280.000	1.560.000	1.330.000
Totale kosten volgens begroting	1.660.000	2.183.000	1.215.000	1.383.000
Bestemmingsreserve	Ja	Nee	Ja	Nee
Voorziening	Nee	Ja	Nee	Ja
Stand bestemmingsreserve per ultimo 2013	4.853.000	0	1.218.000	0
Stand voorziening per ultimo 2013	0	4.058.000	0	5.003.000
Inflatiecorrectie meegenomen in tarief	Nee	Ja	Ja	Ja
Btw component meegenomen in tarief	Ja	Nee	Deels	Ja
Inflatie	0,00%	2,00%	2,00%	2,00%
Rentevoet	4,00%	4,50%	4,25%	4,00%
Tarief	194	187	147	176
Activering van investeringen	Ja	Nee/Ja	Ja	Ja

Uit tabel 18 blijkt dat er op onderdelen grote verschillen tussen de vier gemeenten zijn. Binnen het kader van dit onderzoek kunnen deze verschillen echter niet worden verklaard. De volgende punten zijn opvallend:

- de exploitatielasten en totale kosten zijn volgens de begroting in Putten aanzienlijk hoger dan in de andere gemeenten. De hogere exploitatielasten in Putten worden veroorzaakt doordat er in de riolrechten van Putten een spaarcomponent is inbegrepen voor toekomstige vervangingen.
- Nunspeet heeft een aanzienlijk lagere bestemmingsreserve dan Elburg en deze reserve is ook aanmerkelijk lager dan de voorzieningen in Putten en Nunspeet. Een mogelijke verklaring is het verschil in gebruik van de reserves of voorzieningen (bijvoorbeeld wordt de bestemmingsreserve ook als

tariefsegalisatiereserve gebruikt of worden de investeringen rechtstreeks uit de bestemmingsreserve gedekt).

- In drie gemeenten bedraagt het inflatiepercentage 2%. Alleen in Elburg is dat 0%.

Lange termijn

Tabel 19 geeft aan voor hoeveel jaar de kosten voor het kapitaalgoed Riolering zijn berekend en voor hoeveel jaar voldoende middelen beschikbaar zijn.

Tabel 19 Kosten en kostendekkendheid Riolering lange termijn

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Kosten in beeld voor	80 jr.	80 jr.	80 jr.	60 jr.
Kostendekking voor	30 jr.	80 jr.	50 jr.	60 jr.

Afschrijvingen Riolering

Tabel 20 geeft aan welke afschrijvingstermijnen de gemeenten voor riolering hanteren in de beleidsnota.

Tabel 20 Afschrijvingen in beleidsnota

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Vrijvervalriolen	80 jr.	80 jr.	80 jr.	70 jr.
Gemalen - bouwkundig	60 jr.	45 jr.	60 jr.	30 jr.
Gemalen - mechanisch/elektrisch	20/15 jr.	15 jr.	20 jr.	15 jr.
Persleidingen	60 jr.	45 jr.	60 jr.	60 jr.
Drukriolering - bouwkundig	60 jr.	45 jr.	60 jr.	30 jr.
Drukriolering - mechanisch/elektrisch	30/15 jr.	15 jr.	20 jr.	15 jr.

Uit deze tabel blijkt dat Oldebroek en Putten over het algemeen wat kortere termijnen hanteren dan Elburg en Nunspeet.

Overige aspecten Riolering

Tabel 21 Overige aspecten

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Totaal lengte vrijvervalriolering (km)	131	134	125	132
Aantal huisaansluitingen	8.100	8.600	8.900	8.000
Aantal straatkolken	7.630	6.400	7.800	5.900
Externe overstorten	13	9	6	20
Bergbezinkvoorzieningen	7	4	4	4
Grote gemalen in eigen beheer	26	24	10	17
Pompunits (mini-gemalen)	377	717	427	496
Lengte pers- en drukleiding (km)	73	159	82	65

Uit tabel 21 blijkt dat:

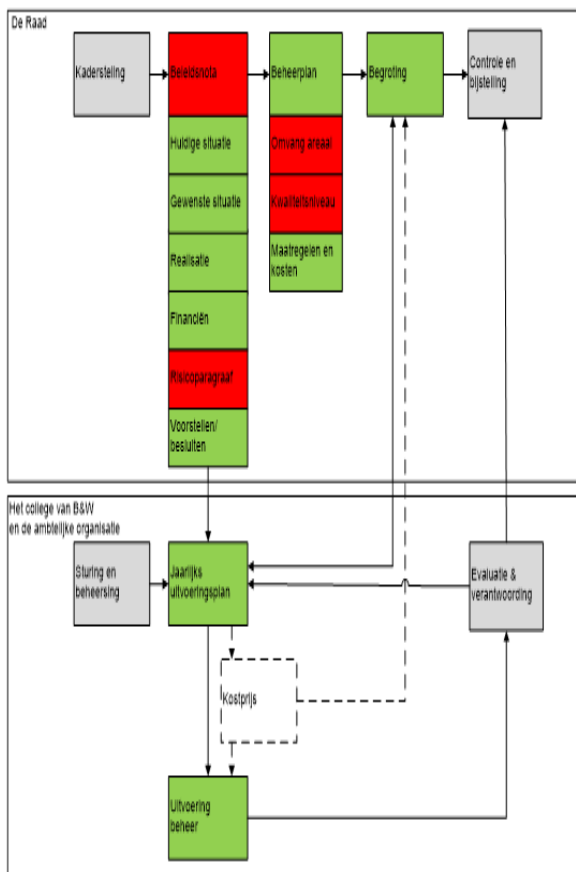
- het aantal huisaansluitingen in de gemeenten redelijk hetzelfde is;
- Putten veel meer pompunits heeft dan de andere gemeenten;
- de lengte pers- en drukleiding in Putten aanmerkelijk groter zijn dan in de andere gemeenten.

8.3 Wegen

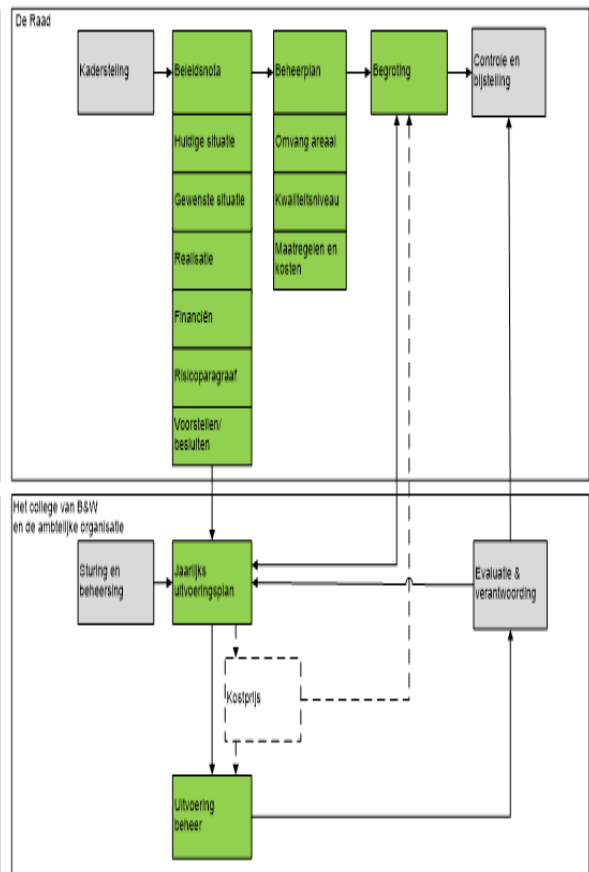
Beleid, beheer en uitvoering Wegen

Uit onderstaande vergelijking tussen de vier gemeenten blijkt dat de gemeente Elburg het beleid, beheer en de uitvoering van het kapitaalgoed Wegen het best op orde heeft. Alle noodzakelijke documenten zijn beschikbaar en actueel. In de andere drie gemeenten is er op het terrein van Wegen nog veel werk aan de winkel; geen van de drie gemeenten beschikt over een actueel beleidsplan. De gemeente Nunspeet heeft daarnaast ook geen beheerplan. In Oldebroek en Putten is er wel een actueel beheerplan, maar in deze plannen ontbreken één of meer noodzakelijke elementen.

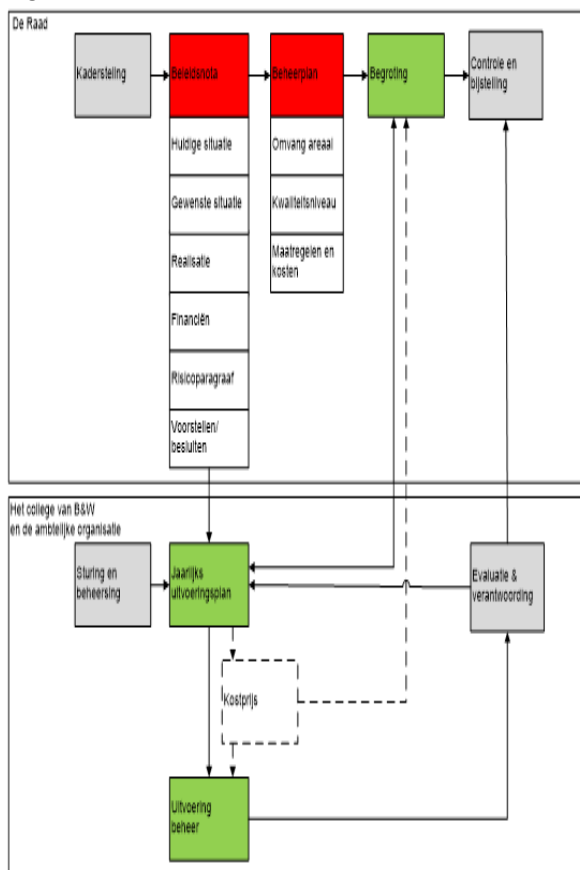
Figuur 9 Putten



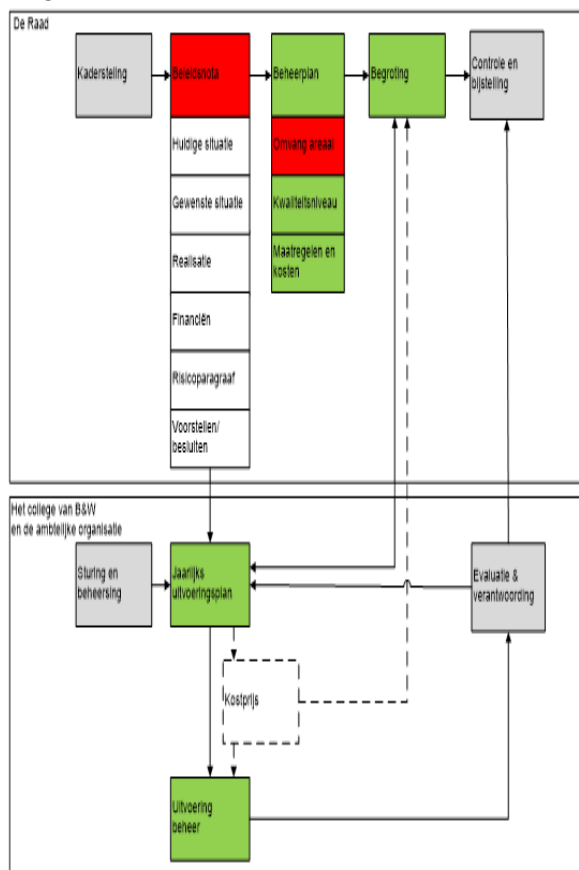
Figuur 10 Elburg



Figuur 11 Nunspeet



Figuur 12 Oldebroek



In tabel 22 is vermeld welk kwaliteitsniveau de gemeenten beleidsmatig hanteren.

Tabel 22 Kwaliteitsniveau in beheerplannen volgens CROW

Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Basis 4	Bovengrensmodel	(midden) Basis	Basis

Uit tabel 22 blijkt dat de gehanteerde kwaliteitsniveaus vrijwel gelijk zijn.

Vertaling van beleid naar begroting Wegen

In tabel 23 is vermeld of de gemeenten het beleids- en beheerplan hebben vertaald in de begroting.

Tabel 23 Vertaling beleid naar begroting

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Vertaling in exploitatiebegroting	Ja	Ja	Ja	Ja
Vertaling in paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	Ja	Nee	Nee	Ja

Uit deze tabel blijkt dat de in de exploitatiebegroting opgenomen bedragen hun basis vinden in de door de gemeente vastgestelde beleids- en/of beheerplannen. Wel worden er (aanmerkelijke) verschillen geconstateerd tussen de bedragen die in de beleids- en/of beheerplannen zijn opgenomen en die welke in de begroting zijn geraamd.

Verder blijkt uit deze tabel dat slechts twee van de vier gemeenten hun beleid en de financiële consequenties hebben doorvertaald naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij de begroting. In Putten en Nunspeet voldoet deze paragraaf niet aan de in artikel 12 BBV gestelde eisen. In Putten is dit het geval, omdat er geen (meerjarig) budgetoverzicht en/of investeringsoverzicht in de paragraaf is opgenomen. Hierdoor kan niet worden beoordeeld wat de financiële consequenties van de beleids-/beheerplannen zijn en wat de vertaling daarvan is naar de begroting.

Ook kan niet worden geconstateerd hoe in de dekking ervan is voorzien. In Nunspeet voldoet de paragraaf niet aan de eisen, omdat uit deze paragraaf niet kan worden afgeleid hoe de beleids- of beheerplannen financieel zijn vertaald in de begroting. Bij een aantal kapitaalgoederen is weliswaar aangegeven dat de onderhoudsbudgetten zijn verhoogd of verlaagd, maar een totaaloverzicht van de onderhoudsbudgetten (uitgesplitst naar regulier en groot onderhoud) ontbreekt waardoor niet kan worden vastgesteld welk (meerjarig) onderhoudsbudget nu per kapitaalgoed beschikbaar is. In Oldebroek voldoet de paragraaf over het algemeen wel aan de eisen die het BBV stelt, behalve wat de lange-termijn-doorrekening betreft.

Financiën Wegen

Tabel 24 Financiën 2013

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Totale kosten volgens beleids-/beheerplan	2.726.000	527.000	1.020.000	1.831.000
Totale kosten volgens begroting ⁸	2.726.000	527.000	1.944.000	1.831.000
- waarvan t.b.v. groot onderhoud	490.000	527.000	880.000	1.233.000
Bestemmingsreserve	Ja	Nee	Ja	Nee
Voorziening	Nee	Ja	Nee	Ja
Stand bestemmingsreserve per ultimo	3.665.000	0	104.000	0
Stand voorziening per ultimo	0	201.000	0	4.557.000

De meest opvallende aspecten uit tabel 24 zijn:

- De totale kosten volgens het beleids-/beheerplan zijn in Putten aanmerkelijk lager dan in de overige drie gemeenten.
- De totale kosten volgens de begroting liggen in Putten en Nunspeet aanmerkelijk lager dan in de andere twee gemeenten.
- In Nunspeet liggen de begrote kosten lager dan de in het beleids-/beheerplan opgenomen voorzieningen.
- Ook zeer grote verschillen tussen Putten en Nunspeet enerzijds en Oldebroek en Elburg anderzijds met betrekking tot de reserves/voorzieningen. Mogelijke oorzaak is het verschil in gebruik van de reserves of voorzieningen.

⁸ Het gaat in deze vergelijking niet om de toaalaming voor Wegen, maar om de totaalbudgetten voor verhardingen, inclusief de kosten van de eigen dienst.

*Lange termijn***Tabel 25** Kosten en kostendekkendheid Wegen lange termijn

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Kosten in beeld tot	2040	2022	2021	2083
Kostendekking voor	2040	onvoldoende	onvoldoende	2032

De meest opvallende aspecten uit tabel 25 zijn:

- De gemeenten Elburg en Oldebroek hebben een doorkijk voor de lange termijn; de doorkijk in de gemeenten Putten en Nunspeet is beperkt,
- In Putten zijn er de komende 8 jaar voldoende middelen beschikbaar voor regulier onderhoud, maar voor wegconstructies is het budget onvoldoende.
- In Nunspeet zijn er voor de komende 7 jaar onvoldoende middelen beschikbaar.

Afschrijvingen Wegen

In geen van de vier gemeenten is sprake van activering van investeringen.

Tabel 26 Afschrijvingen

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Activering van investeringen	Nee	Nee	Nee	Nee

Overige aspecten Wegen**Tabel 27** Overige aspecten

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Asfaltverharding (m ²)	610.000	884.000	924.000	959.093
Elementenverharding (m ²)	577.000	819.000	503.000	2.462
Betonverharding (m ²)	15.000	15.000	1.700	465.016
On- en semiverharde wegen (m ²)	32.000	-	110.000	5.638
Totaal (m²)	1.234.000	1.718.000	1.538.700	1.432.209

De vier gemeenten verschillen op ieder aspect van elkaar.

In tabel 28 zijn de totale kosten (volgens de begroting; zie tabel 24) gedeeld door het totale areaal (zie tabel 27).

Tabel 28 Kosten per m² areaal

	Elburg	Putten	Nunspeet	Oldebroek
Totale kosten volgens begroting	2.726.000	527.000	1.944.000	1.831.000
Totaal (m ²)	1.234.000	1.718.000	1.538.700	1.432.209
Kosten per m ²	€ 2,21	€ 0,31	€ 1,26	€ 1,28

Uit deze – zeer globale – vergelijking blijkt dat de kosten per m² in Elburg veel hoger zijn dan die van de andere drie gemeenten. Elburg raamt de investeringen in de exploitatiebegroting met een gelijktijdige onttrekking uit de bestemmingsreserve onderhoud wegen. Een andere mogelijke verklaring kan het verschil zijn tussen de definities die de gemeenten geven aan ‘het kapitaalgoed Wegen’ in de begroting.

Binnen het kader van dit onderzoek kunnen de verschillen echter niet exact worden verklaard.

Hoofdstuk 9

Beantwoording van onderzoeksvragen en toets aan normenkader en theoretisch kader

Op basis van de bevindingen, zoals vermeld in de hoofdstukken 5, 6 en 7, beantwoorden de onderzoekers in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen. Daarbij wordt ook getoetst of wordt voldaan aan het theoretisch kader en het normenkader.

1. Wat is het ‘algemene’ beleid en wat zijn de procedures binnen de gemeente voor het beleid, beheer en onderhoud van kapitaalgoederen?

De gemeente Elburg heeft voor alle kapitaalgoederen, behalve Gebouwen, een beleidsnota vastgesteld. Als uitwerking daarvan zijn beheerplannen vastgesteld, behalve voor het kapitaalgoed Water en Openbaar groen.

De begroting van de gemeente Elburg bevat een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Deze geeft een algemene toelichting met kerncijfers, een korte weergave van de uit te voeren werkzaamheden en een budgetoverzicht. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft in z'n algemeenheid een goed beeld van het beleidskader en de financiële consequenties en vertaling in de begroting. Uit de paragraaf kan echter niet worden afgeleid in hoeverre ook de komende jaren voldoende middelen zijn om de beleidsvoornemens te realiseren.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat de raad in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen niet op alle punten duidelijke kaders heeft gesteld en dat deze paragraaf daarom niet volledig voldoet aan de eisen die het BBV stelt.

2. Hoe is het proces van beleid, beheer en onderhoud van kapitaalgoederen georganiseerd van kaderstelling tot uitvoering en op welke wijze wordt de raad daarbij betrokken?

Voor de verschillende kapitaalgoederen heeft de raad recentelijk afzonderlijke beleidsnota's vastgesteld. Deze zijn vertaald naar beheerplannen. De daarin opgenomen onderhoudsmiddelen zijn vertaald in de (meerjaren)begroting. Bij enkele kapitaalgoederen wijkt het in de begroting vermelde bedrag af van het bedrag dat in het beheerplan is opgenomen. Op basis van de beheerplannen worden maatregelenpakketten met eenheidsprijzen gedefinieerd. De primaathouders zijn eerstverantwoordelijken voor hun product en zorgen voor de budgetbewaking. Voor grotere projecten is er vaak een afzonderlijk krediet beschikbaar en de budgetbewaking vindt dan plaats door de werkvoorbereider/toezichthouder. Door middel van jaarlijkse inspecties en schouwen wordt de kwaliteit bewaakt en de vraag beantwoord of er sprake is van achterstallig onderhoud.

Beleidsnota's en beheerplannen worden vastgesteld door de raad. Op die manier stelt de raad de kaders en het kwaliteitsniveau vast. Het college van B&W verschaft de raad de formele informatie bij de reguliere P&C-cyclus: door middel van de begroting en jaarrekening. Ook wordt de raad als onderdeel van

de Planning & Controlcyclus periodiek geïnformeerd over de voortgang van grote projecten en door middel van bestuursrapportages (Beraps). Hierin worden tussentijdse financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting verklaard.

3. Hoe is de inhoudelijke en procesmatige samenhang tussen beleid, beheer en onderhoud georganiseerd?

Inhoudelijke samenhang

De beleidsplannen zijn uitgewerkt in de beheerplannen, die op hun beurt zijn vertaald naar de begroting en maatregelenpakketten. In de begroting zijn doelen geformuleerd die zijn overgenomen uit de afzonderlijke beleidsnota's en beheerplannen. Deze doelen zijn in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij elkaar gezet. Met het vaststellen van het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen is een eerste stap gezet in het maken van integrale(re) beleids- en beheerplannen.

Bij de uitvoering streeft de gemeente naar een integrale aanpak. De volgende aspecten dragen daaraan bij:

- Alle primaathouders zijn werkzaam bij dezelfde afdeling.
- Wegen en Riolering vallen onder dezelfde primaathouder.
- De beleidsmensen die zich bezig houden met de openbare ruimte komen maandelijks bij elkaar in een projectenoverleg.
- Er wordt één beheersysteem gebruikt voor alle kapitaalgoederen, met een koppeling aan een kaart.

Procesmatige samenhang

Het proces bestaat uit de reguliere Planning & Controlcyclus (begroting, jaarrekening en Beraps). In de bestuursrapportages (Beraps) worden de tussentijdse financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting verklaard.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat de doelen in de beheerplannen SMART zijn geformuleerd.

4. Hoe is de verhouding beleids- en beheerkosten versus uitvoeringskosten?

Uit de beheerplannen en overige documenten kan niet worden opgemaakt hoe de verhouding is tussen de kosten van beleid/beheer van de kapitaalgoederen enerzijds en uitvoering van de kapitaalgoederen anderzijds. Op basis van een vergelijking van 20 andere gemeenten schatten de onderzoekers in dat landelijk beleid/beheer zo'n 5% tot 7% uitmaakt van de totale kosten van beleid, beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen. Hoeveel dit in Elburg is, kan niet worden achterhaald.

5. Op welke manier worden de beleidsplannen vertaald in (meerjaren)begrotingen?

Op basis van de beleidsplannen worden beheerplannen opgesteld. De vertaling van de beheerplannen in de (meerjaren)begrotingen gebeurt door de primaathouders van de afzonderlijke kapitaalgoederen. Zij beoordelen of de cijfers nog actueel zijn en geven aan Financiën door welk bedrag in de begroting moet worden opgenomen.

Wat die bedragen betreft, constateren de onderzoekers dat een aantal van de in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opgenomen budgetten afwijkt van die in de beheerplannen.

6. Hoe is de financiële dekking geregeld?

De dekking is geregeld door middel van exploitatiebudgetten en investeringsbudgetten. Daarbij valt op dat het budget voor de kapitaalgoederen Wegen, Openbare verlichting, Riolering, Groen en Speelvoorzieningen de *totale lasten* behelst (zowel beleid/beheer- als uitvoeringskosten), terwijl het budget voor de kapitaalgoederen Begraafplaatsen en Gebouwen betrekking heeft op een *deelbudget* (uitsluitend de materiële onderhoudskosten).

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat de beleidsplannen op een transparante wijze worden vertaald in (meerjaren)begrotingen, waarvoor financiële dekking aanwezig is.

7. Hoe wordt budget gereserveerd voor (toekomstig) beheer en onderhoud?

In de beheerplannen worden de kosten van het onderhoud aan de kapitaalgoederen ingeschat en vertaald naar de begroting. Daarnaast zijn voor toekomstig beheer en onderhoud reserves ingesteld, zoals:

- bestemmingsreserve rioolheffingen;
- bestemmingsreserve openbare ruimte (vóór 2013: bestemmingsreserve onderhoud wegen).

Op basis van het vastgestelde Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet is een tarief rioolheffing vastgesteld waarin ook bedragen voor groot onderhoud en toekomstige vervangingsinvesteringen zijn opgenomen. De verevening van de daarmee gemoeide lasten dient te geschieden via een voorziening. De reservering voor deze toekomstige uitgaven dient in een voorziening te worden gedoteerd. Een bestemmingsreserve rioolheffingen is uitsluitend bedoeld om fluctuaties in de opbrengsten van deze heffingtarieven op te vangen (zie Notitie riolering van de commissie BBV).

Praktisch gezien is er geen sprake van meer dan 100% kostendekkendheid omdat alle uitgaven en opbrengsten via de bestemmingsreserve rioolheffingen worden gemuteerd. Maar formeel gezien zijn de stortingen en onttrekkingen van de bestemmingsreserve rioolheffingen geen last of baat en mogen daarom niet in de tariefberekening worden meegenomen.

De onderzoekers constateren dat de huidige wijze van verantwoorden weliswaar niet in strijd is met de richtlijnen van de commissie BBV, maar wel in strijd met artikel 229b van de Gemeentewet (formeel gezien is sprake van meer dan 100% kostendekkendheid).

Ten aanzien van het gebruik van de bestemmingsreserve openbare ruimte concluderen de onderzoekers dat er nog geen beheerplan is opgesteld. Om die reden is het gebruik van een bestemmingsreserve toegestaan. Wanneer het beheerplan gereed is dan dient een voorziening artikel 44 BBV te worden ingesteld.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat de gemeente bij het kapitaalgoed Riolering niet voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.

8. Vertonen de verschillende beheerplannen onderling samenhang (integrale benadering van de openbare ruimte)?

Op dit moment is er nog geen inhoudelijke samenhang tussen de beheerplannen. De gemeente heeft voor elk kapitaalgoed een afzonderlijk beheerplan, waarvan de oudste uit 2002 is en de nieuwste uit 2013.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat bij de beheerplannen (nog) geen sprake is van een integrale benadering van de doelstellingen en kwaliteitsniveaus van de openbare ruimte.

9. Worden in de beheerplannen (al dan niet gebiedsgerichte) kwaliteitsniveaus benoemd op basis waarvan het beheer en onderhoud dient te worden uitgevoerd?

In de beheerplannen zijn voor de kapitaalgoederen Riolering (diverse functionele eisen), Wegen (maximaal cijfer 4) en Openbaar groen (niveau B, met op onderdelen niveau C) kwaliteitsniveaus benoemd voor het beheer en onderhoud.

10. Op welke manier worden burgers betrokken bij het beheer van de openbare ruimte?

Bij het opstellen van beleidsnota's worden burgers doorgaans niet betrokken, met uitzondering van de formele mogelijkheid in het kader van de tervisielegging.

Bij het beheer van de openbare ruimte worden burgers vooral door middel van de wijkcomités betrokken, bijvoorbeeld bij de wijkschouwen.

11. Zijn de beheerplannen uitvoerbaar (realistisch ten opzichte van de financiële middelen)?

Uit het verwachte verloop van de bestemmingsreserve riolering en bestemmingsreserve openbare ruimte kan de conclusie worden getrokken dat de beheerplannen realistisch zijn.

12. Worden de gestelde doelen gerealiseerd?

De doelstellingen uit de beleidsnota's zijn financieel vertaald in de bestemmingsreserves. Op basis van het antwoord op vraag 11 kan worden geconcludeerd dat de gestelde doelen worden gerealiseerd. Er is geen sprake van achterstallig onderhoud, behalve bij groenonderhoud.

13. Op welke manier zijn de beheerplannen vertaald in meerjarenonderhoudsprogramma's (MOP's)?

De gemeente Elburg werkt niet met meerjarenonderhoudsprogramma's (MOP's) voor alle kapitaalgoederen gezamenlijk. Wel worden er per kapitaalgoed meerjarenonderhoudsprogramma's opgesteld en die worden op elkaar afgestemd.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat de beheerplannen zijn vertaald in meerjarenonderhoudsprogramma's.

14. Op welke manier zijn de beheerplannen/MOP's vertaald in de (meerjaren)begroting?

Zie het antwoord op vraag 5.

15. Vindt er periodiek evaluatie plaats van de beheerplannen/MOP's?

Uit de leeftijd van de beheerplannen blijkt dat zij niet op vaste momenten, bijvoorbeeld elke vier of vijf jaar, worden geëvalueerd en geactualiseerd. Dit wordt deels verklaard doordat de gemeente het beheersysteem beschouwt als beheerplan van een aantal kapitaalgoederen. Evaluatie en actualisatie lijken meer te zijn ingegeven door een nieuwe beleidsnota – zoals het Beleidsplan openbare ruimte wegen en groen – op basis waarvan vervolgens de beheerplannen worden geactualiseerd.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat er geen periodieke evaluatie van de beheerplannen plaatsvindt.

16. Welke middelen worden jaarlijks ingezet voor het beheer en onderhoud, onderscheiden in dagelijks en groot onderhoud?

Riolering

In het Afvalwaterketenplan Elburg-Nunspeet wordt voor beheer en onderhoud jaarlijks circa € 1,1 miljoen geraamd; daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen dagelijks en groot onderhoud. De kapitaallasten van de in het verleden gepleegde investeringen en nieuwe vervangingsinvesteringen bedragen € 0,7 miljoen in 2012 en lopen op tot € 0,9 miljoen in 2016. Het totaal aan lasten bedraagt in 2012 € 1,8 miljoen oplopend tot € 2,0 miljoen in 2016 (zie tabel 10). Tegenover deze uitgaven staat een opbrengst uit de rioolheffingen van jaarlijks € 2,0 miljoen (inclusief dekking compensabele btw).

In de programmabegroting 2013-2016 lopen de totale lasten (exclusief btw) op van € 1,7 miljoen in 2013 naar € 1,9 miljoen in 2016 (zie tabel 11). De opbrengsten uit de rioolheffingen worden geraamd op € 2,1 miljoen per jaar (inclusief compensabele btw).

In Elburg is ervoor gekozen om de kosten van groot onderhoud direct ten laste van de exploitatie te brengen en deze niet via een voorziening te egaliseren maar te dekken uit de bestemmingsreserve rioolheffingen.

Vervangingsinvesteringen worden geactiveerd en de daaruit voortvloeiende kapitaallasten worden ten laste van de exploitatie gebracht en gedekt uit de bestemmingsreserve rioolheffingen.

Het verschil tussen de uitgaven en inkomsten wordt eveneens in de bestemmingsreserve rioolheffingen gestort of onttrokken. Dit wordt in de begroting toegelicht. De gemaakte keuze wijkt weliswaar af van de stellige uitspraken van de commissie BBV, maar is niet in strijd met het BBV.

Volgens artikel 229b Gemeentewet, zoals uitgelegd in de Notitie Riolerings van de Commissie BBV, mag er geen winst worden gemaakt. Om te bepalen of er sprake is van winst of verlies mogen uitsluitend de geraamde baten en de lasten in oenschouw worden genomen (incl. de compensabele btw). Stortingen en

onttrekkingen van een reserve vinden via een resultaatbestemming plaats en zijn geen last of baat. Deze mogen niet worden meegenomen in de tariefberekening. Op basis van tabel 11 van dit onderzoeksrapport lijkt er in 2013 op begrotingsbasis sprake te zijn van meer dan 100% kostendekking, waardoor Elburg in strijd handelt met artikel 229b van de Gemeentewet.

Wegen

Voor het onderhoud aan wegen is jaarlijks € 3,1 miljoen beschikbaar zijnde het in de programmabegroting opgenomen budget van € 2,2 miljoen plus een jaarlijkse dotatie van € 0,8 miljoen en toevoeging wegens bespaarde rente van circa € 0,1 miljoen (zie tabel 14). Deze geraamde bedragen komen overeen met de in het Wegenbeheerplan opgenomen bedragen. In de periode 2013 t/m 2016 is het onderhoudsbudget voor 2/3 deel nodig voor regulier onderhoud en voor 1/3 deel voor groot onderhoud en reconstructies.

17. Hoe wordt het beheer en onderhoud gepland?

Voor het maken van een planning gebruikt de gemeente het beheersysteem GBI. Op basis van de areaalgegevens en de kwaliteitsniveaus wordt in beeld gebracht welke maatregelen moeten worden genomen in het kader van het beheer en onderhoud. Per kapitaalgoed bewaakt de primaathouder of de geplande maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd binnen het beschikbare budget.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat de gemeente een beheersysteem heeft voor wegen en riolering en dat uit de beheer- en onderhoudsplannen blijkt welke systematiek de gemeente hanteert voor het plannen van beheer en onderhoud.

18. Is er sprake van een adequate (beheer- en uitvoerings)organisatie?

Voor de verschillende deelproducten zijn primaathouders aangesteld. Zij zijn eerstverantwoordelijken voor de totstandkoming van hun product en bewaken de budgetten. Alle primaathouders werken bij dezelfde afdeling, waarbij het afdelingshoofd eindverantwoordelijk is. Dit betekent dat er korte lijnen zijn en gemakkelijk kan worden samengewerkt. Met de afdeling Financiën zijn goede afspraken gemaakt over de vertaling van de beheerplannen naar de begroting. Er lijkt sprake te zijn van een adequate (beheer- en uitvoerings)organisatie.

Kijkend naar het normenkader wordt vastgesteld dat het beleidsproces van beheer en onderhoud van kapitaalgoederen van kaderstelling tot uitvoering transparant en planmatig is georganiseerd. De relevante processen zijn vastgelegd en de taaktoedeling, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk.

19. Hoe wordt gestuurd op het beheer en onderhoud?

De primaathouders zijn eerstverantwoordelijken voor de totstandkoming van hun product en bewaken de budgetten. Het hoofd van de afdeling Beheer Openbare Ruimte is eindverantwoordelijk. De portefeuillehouder – en waar nodig het college en de raad – worden geïnformeerd als er bij de uitvoering sprake is van grote afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Toezicht tijdens het beheer wordt uitgeoefend door de werkleiding van de Buitendienst (voor het dagelijks beheer) en de werkvoorbereider (van grotere projecten en cyclisch beheer). Zij toetsen of de uitvoering gebeurt conform de kwaliteitsniveaus die zijn afgesproken.

20. Zijn de beheer- en uitvoeringsplannen voor wegen en riolering goed op elkaar afgestemd?

In de documenten is niet veel van afstemming zichtbaar: voor alle kapitaalgoederen worden afzonderlijke documenten opgesteld, waarvan sommige oud zijn en sommige nieuwer. Bij de uitvoering is wél sprake van afstemming:

- De primaathouder voor Wegen en Riolering is dezelfde.
- De gemeente werkt met één beheersysteem.
- Dat systeem is gekoppeld aan een kaart.

21. Worden de jaarlijkse uitvoeringsplannen daadwerkelijk gerealiseerd?

Dit is niet helder uit het onderzoek naar voren gekomen. Maar gelet op de manier waarop in de gemeente wordt gestuurd op het beheer en onderhoud (zie het antwoord op vraag 19), wordt aangenomen dat de uitvoeringsplannen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

22. Is er sprake van achterstallig onderhoud?

De gemeente definieert achterstallig onderhoud in het algemeen als het niet voldoen aan het kwaliteitsniveau dat de raad heeft vastgesteld. Op basis van recente uitdraaien uit het beheersysteem blijkt dat bij Riolering en Wegen geen sprake is van achterstallig onderhoud. Bij Groenonderhoud dreigt als gevolg van bezuinigingen achterstallig onderhoud op te treden.

23. Als er sprake is van achterstallig onderhoud, hoeveel bedraagt dat dan, uitgedrukt in euro's?

Bij Groenonderhoud schat de gemeente in dat de onderhoudsachterstand toeneemt tot bijna € 5 miljoen in 2039.

24. Op welke wijze vindt de informatievoorziening aan college en raad plaats over beheer en onderhoud?

College

Het college van B&W bespreekt regelmatig de managementrapportages (Maraps) en bestuursrapportages (Beraps) die worden opgesteld door de ambtelijke organisatie. De grote projecten worden opgenomen in een activiteitenplanner waaruit blijkt welk plan wanneer moet worden herzien.

Raad

Het college van B&W verschaft aan de raad de formele informatie bij de reguliere Planning & Controlcyclus: door middel van de begroting en jaarrekening en Beraps. Door middel van de bestuursrapportages (Beraps) wordt de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang van grote projecten. In deze rapportages worden tussentijdse financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting verklaard.

Kijkend naar het normenkader wordt geconcludeerd dat de ambtelijke organisatie het college informeert door middel van voortgangsrapportages, die aansluiten bij de reguliere Planning & Controlcyclus en dat het college dat ook doet richting de raad. De raad wordt periodiek op de hoogte gebracht van de voortgang en de afwijkingen.

Bijlage 1

Geïnterviewde personen

In hoofdstuk 2 is vermeld dat ten behoeve van dit onderzoek ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen zijn geïnterviewd. In tabel 29 is vermeld met welke personen een persoonlijk gesprek is gehouden en in tabel 30 is aangegeven welke raadsleden hebben deelgenomen aan het groepsgesprek op 30 oktober 2013.

Tabel 29 Gehouden persoonlijke gesprekken

Datum	Naam	Functie
12 november 2013	De heer A. Weelink	Hoofd Beheer Openbare Ruimte
	De heer E. van der Kolk	Beleidsmedewerker civiele werken
12 november 2013	Mevrouw M. Groefsema	Hoofd afdeling Financiën en Personeel
18 november 2013	De heer H. Wessel	Wethouder

Tabel 30 Gehouden groepsgesprek op 30 oktober 2013

Naam	Partij
De heer G. Kox	Gemeentebelang
De heer J. Neijzen	CDA
De heer T. Pouwels	Elburg Beleid
De heer H. Dickhof	ChristenUnie
De heer W. Bijl	PvdA