



**Kollumerland c.a.**

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

# Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Dongeradeel

Buitenpost, juni 2013

---

# Colofon

## Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland c.a., aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dat door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De commissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Zij bestaat uit externe leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat en een ambtelijk secretaris.

Nadere informatie vindt u op de sites van de genoemde gemeenten:

[www.achtkarspelen.nl](http://www.achtkarspelen.nl)

[www.dantumadiel.eu](http://www.dantumadiel.eu)

[www.dongeradeel.nl](http://www.dongeradeel.nl)

[www.kollumerland.nl](http://www.kollumerland.nl)

## Samenstelling

dhr. E.A. Martens, voorzitter

dhr. W. de Boer, lid, plv. voorzitter

mw. C.M.E. Ruiter, lid

dhr. P.J.A. Praat, ambtelijk secretaris

## Contact

E: [raadsgriffie@achtkarspelen.nl](mailto:raadsgriffie@achtkarspelen.nl)

T: 0511-548698

P: Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Postbus 2

9285 ZV Buitenpost



## Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Aan de raad van de Gemeente Dongeradeel  
Postbus 1  
9100 AA Dokkum

Afdeling : GRIF  
Behandeld door : P.J.A. Praat  
Doorkiesnummer : (0511) 548228  
E-mail : pja.praat@achtkarspelen.nl

### Onderwerp

Onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente Dongeradeel'

Buitenpost, 4 juni 2013

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente Dongeradeel' aan. In deze aanbiedingsbrief gaan wij in op de aanleiding voor het onderzoek, de vragen die wij voor het onderzoek formuleerden, het verloop van het onderzoeksproces en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Bij 'kapitaalgoederen' gaat het met name om de openbare voorzieningen die de gemeente in de openbare ruimte heeft laten aanleggen of aangeschaft en beheert en onderhoudt. De belangrijkste voorbeelden van kapitaalgoederen zijn wegen, het riool, het openbare groen, het openbare water, kunstwerken (bruggen e.d.) en openbare gebouwen. 'Kapitaalgoederenbeheer' gaat vooral over het op verantwoorde wijze onderhouden en in stand houden van de kapitaalgoederen die in de gemeente bestaan.

### Aanleiding

Vanuit uw raad is 'kapitaalgoederenbeheer' ons in 2011 als mogelijk onderwerp voor onderzoek onder de aandacht gebracht. In het kader van de voorbereiding van ons onderzoeksprogramma 2012 hebben wij bekeken wat de relevantie van het onderwerp zou kunnen zijn en of het om een onderwerp ging dat tegelijk ook uitgevoerd zou kunnen worden in alle vier de gemeenten, waar wij de rekenkamerfunctie voor uitoefenen. Als onderdeel van deze voorbereiding hebben wij onder andere contact gehad met de Provincie Fryslân, die in zijn rol van toezichthouder de afgelopen jaren ook regelmatig aandacht voor het kapitaalgoederenbeheer had gevraagd. Uitkomst van deze voorbereiding was dat het onderwerp opportuun bleek te zijn voor 3 van onze 4 gemeenten: Achtkarspelen, Dongeradeel en Kollumerland c.a.

De Gemeente Dantumadiel was op dat moment juist bezig het kapitaalgoederenbeheer geheel op nieuwe leest te schoeien. Onderzoek was daar op dat moment daarom niet opportuun.

### **Proces**

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben wij onderzoeksbureau Bruno Steiner Advies uit Almere in de arm genomen. Kort vóór de zomervakantie 2012 kon een aanvang worden gemaakt met de uitvoering van het onderzoek.

Na de vaststelling van het voorlopige onderzoeksrapport in februari vond in maart van dit jaar het ambtelijk wederhoor (de check op de feiten) plaats. De ambtelijkwederhoorreactie werd eind maart ontvangen. Na de verwerking van deze reactie volgde in april de volgende wederhoorrunde: het bestuurlijk wederhoor. Op de reactie van het college gaan wij hieronder in.

### **Onderzoeksvragen**

Met de toezending van de onderzoeksopzet hebben wij u reeds geïnformeerd over de onderzoeksvragen die wij voor het onderzoek formuleerden. Wij herhalen ze hier voor het gemak nog even:

- 1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een actueel en concreet beleidskader?*
- 2. Biedt het kapitaalgoederenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?*
- 3. Voldoen financiering en financiële dekking van het kapitaalgoederenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV en de eigen financiële verordening?*
- 4. Zijn de voorwaarden aanwezig om het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uit te voeren?*
- 5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer goed vervullen?*

### **Conclusies**

Op basis van het verrichte onderzoek komen wij tot de volgende conclusies:

1. De financiële informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en de vertaling daarvan in de begroting/rekening zijn onvoldoende. Hierdoor voldoet deze paragraaf in de programmabegroting en -rekening niet aan het Besluit Begroting en Verantwoording. Hierdoor mist de raad voldoende informatie op hoofdlijnen over het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.
2. Voorzover er wel financiële informatie is opgenomen in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen is deze informatie vaak onsamenhangend, versnipperd en/of onvolledig. Dit geldt ook voor de financiële informatie over kapitaalgoederen in bijv. de opeenvolgende perspectiefnota's of beleidsprogramma's. Dit belemmert de raad in het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende taken, temeer doordat de indeling van de financiële informatie in de jaarstukken regelmatig verandert.

3. Voor de meeste kapitaalgoederen ontbreekt het aan concreet en actueel beleid. De positieve uitzonderingen hierop zijn riolering en onderwijsgebouwen. Voor andere categorieën – samen goed voor driekwart van het budget - is er geen actueel en concreet beleid (groen, water, niet-onderwijsgebouwen) of is de status ervan onduidelijk (wegen). Dit betekent dat de beleidsmatige kaderstellende rol van de raad voor het grootste deel van de kapitaalgoederen niet goed tot z'n recht komt.
4. Herhaaldelijk is op verzoek van het college bij begrotingswijziging het budget voor het beheer en onderhoud van wegen verhoogd. Vervolgens blijkt echter dat de extra budgetten niet volledig worden besteed waardoor er stelselmatig sprake is van onderbesteding.
5. Er zijn aanwijzingen voor een ondoelmatige uitvoering:
  - Door het periodiek houden van inspecties en de vastlegging ervan in beheersystemen komt de gemeente in beginsel niet voor verrassingen – lees: plotselinge tegenvallers - te staan. Hiermee is voldaan aan een organisatorische voorwaarde voor doelmatigheid.
  - Anderzijds is er stelselmatig sprake van een vertraagde of onvolledige uitvoering van plannen en een daarmee samenhangende onderbesteding van budgetten. Dit is juist wel een aanwijzing voor ondoelmatig beheer.
  - Uit de bestudeerde documenten is niet op te maken of het beheer van de openbare ruimte integraal plaatsvindt; op basis hiervan is onduidelijk of aan deze belangrijke voorwaarde voor doelmatig beheer is voldaan.
6. Van een gedegen beleidsmatige en financiële evaluatie is geen sprake.
  - In de jaarlijkse documenten van de begrotingscyclus of andere periodieke documenten is geen duidelijk antwoord te vinden op de vraag hoe voortdurende verzoeken door het college om meer geld kunnen samengaan met een vertraagde of onvolledige uitvoering van plannen en de bijbehorende onderbesteding van budgetten.
  - Evenmin ontvangt de raad informatie over de kwaliteit van kapitaalgoederen zoals die uit de gehouden inspecties blijkt of zou moeten blijken.
7. De financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoet financieel-technisch aan de eisen van het BBV.
  - Budgetten en financiële buffers zijn voldoende voor het rioolbeheer en – volgens het college – in recente jaren ook voor het beheer van gebouwen. Of budgetten en financiële buffers voldoende zijn voor het beheer van wegen, water (buiten riool om) en groen is onduidelijk, omdat er geen of een onduidelijk beleid is voor de nagestreefde kwaliteit.
  - Door het ontbreken van beleidsmatige kaders voor het grootste deel van de kapitaalgoederen is de kaderstelling door de raad vooral financieel van aard. Hierbij valt op dat raad en college slechts moeizaam tot overeenstemming komen over de hoogte van de beschikbare budgetten.

## Aanbevelingen

De commissie verbindt de volgende aanbevelingen aan het door haar verrichte onderzoek:

- A. Draag het college op om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting (conform het BBV) duidelijke informatie op te nemen over:
- de beleidskaders (met name de gewenste kwaliteitsniveaus);
  - de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
  - de vertaling daarvan in de begroting.
- Belangrijk hierbij is dat raad en college komen tot een gemeenschappelijke visie op de gewenste kwaliteit van kapitaalgoederen en het daarvoor benodigde budget, wat met name relevant is voor het kapitaalgoed wegen. Dit is van belang omdat kwaliteit niet gratis is, maar financiële verplichtingen schept, die moeten worden afgewogen tegen de kosten van andere wensen.
- B. Zie erop toe dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programma-rekening (conform het BBV) op basis van actuele informatie verantwoording wordt afgelegd over het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Belangrijke vragen hierbij zijn:
- In hoeverre zijn de doelen en plannen conform de begroting gerealiseerd?
  - wat zijn de werkelijke kosten geweest ten opzichte van de begrote kosten?
  - In hoeverre is het kapitaalgoederenbeheer op basis van een integrale aanpak uitgevoerd?
  - Wat zijn de (structurele) oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?
  - Wat betekent dit voor de planmatige aanpak in de komende begrotingsjaren? Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?
- C. Let erop dat er jaarlijks in de rekening een meerjarenoverzicht wordt opgenomen van de kwaliteit van de kapitaalgoederen (met name het wegenareaal op basis van inspecties) met een goede analyse van de ontwikkelingen om verschillen tussen planning en realisatie te verklaren (conform aanbeveling B). Zie erop toe dat deze informatie vervolgens op een planmatige wijze wordt vertaald in de begroting voor het volgende jaar (conform aanbeveling A).
- D. Leg het beleidskader voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen op hoofdlijnen vast in een 'Nota kapitaalgoederenbeheer' (die reeds in voorbereiding is). Stel in aanvulling hierop concrete en actuele beleidskaders vast voor afzonderlijke kapitaalgoederen (met name voor wegen, water, groen en niet-onderwijsgebouwen). Focus hierbij op het maken van samenhangende keuzes over de gewenste kwaliteit en het daarvoor benodigde budget.
- E. Vraag het college de programmabegroting en de programmarekening op dezelfde wijze systematisch in te richten conform BBV en ook in opeenvolgende jaren dezelfde systematiek te hanteren. Dit om de toegankelijkheid en transparantie te vergroten.

## **Reactie college**

In het kader van het bestuurlijk wederhoor hebben wij deze conclusies en aanbevelingen aan het college voorgelegd. Op 2 mei ontvingen wij de reactie van het college, waarvan wij het inhoudelijke gedeelte hieronder integraal overnemen:

"Het door u opgestelde rapport en vooral ook de conclusies en aanbevelingen vormen een goede aanvulling op het interne onderzoek dat vorig jaar voor de gemeente Dongeradeel is uitgevoerd door DHV. Met name de bestuurlijke kant wordt in uw onderzoek meer belicht. Bovendien bevestigt uw onderzoek de urgentie van het op orde hebben van beheers- en beleidsplannen. Die plannen leveren de juiste informatie voor begroting en jaarrekening en geven de raad kaders om te sturen.

De conclusies van het interne onderzoek zijn in december 2012 aan de raad gepresenteerd. Op basis van de conclusies van het interne onderzoek zijn er al acties met de raad afgesproken om kapitaalgoederen op orde te krijgen alsmede de daarvoor benodigde beleidskaders. De hieruit voortvloeiende financiële consequenties zullen worden vertaald in de begroting. Dit ligt in de lijn met de aanbevelingen die u in uw rapport aangeeft. Inmiddels is er gestart met het maken van een beleidsplan voor de openbare ruimte. Daarna zullen voor de afzonderlijke kapitaalgoederen sectorale beheersplannen worden opgesteld.

Onderhoud aan kapitaalgoederen vergt structureel een aanzienlijk deel van de gemeentelijke middelen. Ook in het licht van de komende omvangrijke bezuinigingen is het van groot belang dat de beleids- en beheersplannen op orde zijn, omdat ze ook in financiële zin keuzes vastleggen.

In de voorgenomen en reeds ingezette verbetering van de P&C-cyclus zal o.a. worden geregeld dat de informatie in de jaarrekening qua vorm en inhoud aansluit bij die in de begroting. Belangrijk doel van deze verbeteropgave is het vermogen van de raad om te sturen en te controleren."

## **Nawoord Rekenkamercommissie**

Wij hebben er met waardering van kennis genomen, dat het college inmiddels al diverse acties heeft afgesproken met de raad om het kapitaalgoederenbeheer op orde te krijgen. Omdat deze acties in belangrijke mate aansluiten op onze aanbevelingen, leiden wij hieruit impliciet af dat het college onze aanbevelingen volledig overneemt.

Waar het nu allereerst op aankomt is, om de hier bedoelde acties c.q. aanbevelingen optimaal uit te voeren. Want hiermee kan een goede basis worden gelegd om het budgetrecht van de raad en zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer te versterken. Voor een blijvend effect is het noodzakelijk om de verbeteringen vervolgens consequent door te voeren in de jaarlijkse cyclus van programmabegroting en -rekening.

Met vriendelijke groeten,

E.A. Martens, voorzitter





***Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente  
Dongeradeel***

***onderzoeksverslag***

bruno steiner advies  
in opdracht van de  
Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

onderzoekers: Esther Fogl & Bruno Steiner

april 2013

# Inhoudsopgave

## *Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Dongeradeel*

### *- onderzoeksverslag*

<b>Samenvatting</b>	4
<b>1. Inleiding</b>	8
1.1 Het onderzoek 1.2 Doel en onderzoeksvragen 1.3 Aanpak 1.4 Financieel beslag van kapitaalgoederen in Dongeradeel 1.5 Leeswijzer	
<b>2. Normenkader voor beheer van kapitaalgoederen</b>	11
2.1 Inleiding 2.2 “Besluit Begroting en Verantwoording” en beheer van kapitaalgoederen 2.3 Sectorale normen voor beheer van kapitaalgoederen 2.4 Samenvattend overzicht van normen per onderzoeksvraag	
<b>3. Kapitaalgoederenbeheer in Dongeradeel en het BBV</b>	22
3.1 Inleiding 3.2 Kwaliteit van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen 3.3 Afschrijvingsbeleid 3.4 Klein en groot onderhoud 3.5 Reserves en voorzieningen 3.6 Conclusies Dongeradeel en BBV	
<b>4. Wegen</b>	30
4.1 Inleiding 4.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag 4.3 Beleid 4.4 Uitvoering 4.5 Verantwoording 4.5 Conclusies bij kapitaalgoed “wegen”	
<b>5. Water</b>	41
5.1 Inleiding 5.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag 5.3 Beleid 5.4 Uitvoering 5.5 Verantwoording 5.5 Conclusies bij kapitaalgoed “water”	
<b>6. Riolering</b>	46
6.1 Inleiding 6.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag	

6.3 Beleid 6.4 Uitvoering 6.5 Verantwoording 6.5 Conclusies bij kapitaalgoed “riool”	
<b>7. Groen</b>	<b>52</b>
7.1 Inleiding 7.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag 7.3 Beleid 7.4 Uitvoering 7.5 Verantwoording 7.5 Conclusies bij kapitaalgoed “groen”	
<b>8. Gebouwen</b>	<b>57</b>
8.1 Inleiding 8.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag 8.3 Beleid 8.4 Uitvoering 8.5 Verantwoording 8.5 Conclusies bij kapitaalgoed “gebouwen”	
<b>9. Beantwoording, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>61</b>
9.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen 9.2 Conclusies en aanbevelingen	
<b>10. Checklist</b>	<b>75</b>
10.1 Inleiding 10.2 De checklist	
<b>Bijlage 1. Geraadpleegde documenten en interviews</b>	
<b>Bijlage 2: Nadere informatie bij hoofdstuk 2</b>	
<b>Bijlage 3. Afschrijvingstermijnen Dongeradeel en afschrijven op het riool</b>	
<b>Bijlage 4. Programma-indeling van begrotingen en jaarverslagen 2007 t/m 2012 vanuit perspectief kapitaalgoederen Wegen, Riool, Water en Groen</b>	

## Samenvatting

Het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen is een belangrijke taak van de gemeente. Het omvat het beheer en onderhoud van wegen, water, riolering, groen en gebouwen. Veel burgers hebben daar direct of indirect mee te maken. Er wordt ook een aanzienlijk deel van de personele en financiële middelen van een gemeente aan besteed en er kunnen zich aanzienlijke risico's voordoen. Dit maatschappelijke en financiële belang was de aanleiding voor Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân om onderzoek te doen naar kapitaalgoederenbeheer.

### Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de rekenkamercommissie met dit onderzoek is inzicht geven in de kwaliteit van het beheer van kapitaalgoederen en hoe de raad hierop kan sturen; daarbij komen de aspecten beleid, uitvoering en verantwoording aan de orde. Van dit doel is een vijftal onderzoeksvragen afgeleid die voor wegen, water, riolering, groen en gebouwen afzonderlijk zijn beantwoord:

1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een actueel en concreet beleidskader?
2. Biedt het kapitaalgoederenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?
3. Voldoen financiering en financiële dekking van het kapitaalgoederenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV en de eigen financiële verordening?
4. Zijn de voorwaarden aanwezig om het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uit te voeren?
5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer goed vervullen?

### Voornaamste conclusies

De voornaamste conclusies die de Rekenkamercommissie verbindt aan de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn:

1. De financiële informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en de vertaling daarvan in de begroting/rekening zijn onvoldoende. Hierdoor voldoet deze paragraaf in de programmabegroting en -rekening niet aan het Besluit Begroting en Verantwoording. Hierdoor mist de raad voldoende informatie op hoofdlijnen over het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.
2. Voorzover er wel financiële informatie is opgenomen in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen is deze informatie vaak onsamenhangend, versnipperd en/of onvolledig. Dit geldt ook voor de financiële informatie over kapitaalgoederen in bijv. de opeenvolgende perspectiefnota's of beleidsprogramma's. Dit belemmert de raad

in het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende taken, temeer doordat de indeling van de financiële informatie in de jaarstukken regelmatig verandert.

3. Voor de meeste kapitaalgoederen ontbreekt het aan concreet en actueel beleid. De positieve uitzonderingen hierop zijn riolering en onderwijsgebouwen. Voor andere categorieën - samen goed voor driekwart van het budget - is er geen actueel en concreet beleid (groen, water, niet-onderwijsgebouwen) of is de status ervan onduidelijk (wegen). Dit betekent dat de beleidsmatige kaderstellende rol van de raad voor het grootste deel van de kapitaalgoederen niet goed tot z'n recht komt.
4. Herhaaldelijk is op verzoek van het college bij begrotingswijziging het budget voor het beheer en onderhoud van wegen verhoogd. Vervolgens blijkt echter dat de extra budgetten niet volledig worden besteed waardoor er stelselmatig sprake is van onderbesteding.
5. Er zijn aanwijzingen voor een ondoelmatige uitvoering:
  - Door het periodiek houden van inspecties en de vastlegging ervan in beheersystemen komt de gemeente in beginsel niet voor verrassingen - lees: plotselinge tegenvallers - te staan. Hiermee is voldaan aan een organisatorische voorwaarde voor doelmatigheid.
  - Anderzijds is er stelselmatig sprake van een vertraagde of onvolledige uitvoering van plannen en een daarmee samenhangende onderbesteding van budgetten. Dit is juist wel een aanwijzing voor ondoelmatig beheer.
  - Uit de bestudeerde documenten is niet op te maken of het beheer van de openbare ruimte integraal plaatsvindt; op basis hiervan is onduidelijk of aan deze belangrijke voorwaarde voor doelmatig beheer is voldaan.
6. Van een gedegen beleidsmatige en financiële evaluatie is geen sprake.
  - In de jaarlijkse documenten van de begrotingscyclus of andere periodieke documenten is geen duidelijk antwoord te vinden op de vraag hoe voortdurende verzoeken door het college om meer geld kunnen samengaan met een vertraagde of onvolledige uitvoering van plannen en de bijbehorende onderbesteding van budgetten.
  - Evenmin ontvangt de raad informatie over de kwaliteit van kapitaalgoederen zoals die uit de gehouden inspecties blijkt of zou moeten blijken.
7. De financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoet financieel-technisch aan de eisen van het BBV.
  - Budgetten en financiële buffers zijn voldoende voor het rioolbeheer en - volgens het college - in recente jaren ook voor het beheer van gebouwen.

- Of budgetten en financiële buffers voldoende zijn voor het beheer van wegen, water (buiten riool om) en groen is onduidelijk, omdat er geen of een onduidelijk beleid is voor de nagestreefde kwaliteit.
- Door het ontbreken van beleidsmatige kaders voor het grootste deel van de kapitaalgoederen is de kaderstelling door de raad vooral financieel van aard. Hierbij valt op dat raad en college slechts moeizaam tot overeenstemming komen over de hoogte van de beschikbare budgetten.

### Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet de volgende (samenhangende) aanbevelingen aan de raad om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer te versterken:

- A. Draag het college op om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting (conform het BBV) duidelijke informatie op te nemen over:
  - de beleidskaders (met name de gewenste kwaliteitsniveaus);
  - de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
  - de vertaling daarvan in de begroting.

Belangrijk hierbij is dat raad en college komen tot een gemeenschappelijke visie op de gewenste kwaliteit van kapitaalgoederen en het daarvoor benodigde budget, wat met name relevant is voor het kapitaalgoed wegen. Dit is van belang omdat kwaliteit niet gratis is, maar financiële verplichtingen schept, die moeten worden afgewogen tegen de kosten van andere wensen.
- B. Zie erop toe dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmarekening (conform het BBV) op basis van actuele informatie verantwoording wordt afgelegd over het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen.
 

Belangrijke vragen hierbij zijn:

  - In hoeverre zijn de doelen en plannen conform de begroting gerealiseerd?
  - wat zijn de werkelijke kosten geweest ten opzichte van de begrote kosten?
  - In hoeverre is het kapitaalgoederenbeheer op basis van een integrale aanpak uitgevoerd?
  - Wat zijn de (structurele) oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?
  - Wat betekent dit voor de planmatige aanpak in de komende begrotingsjaren? Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?
- C. Let erop dat er jaarlijks in de rekening een meerjarenoverzicht wordt opgenomen van de kwaliteit van de kapitaalgoederen (met name het wegenareaal op basis van inspecties) met een goede analyse van de ontwikkelingen om verschillen tussen planning en realisatie te verklaren (conform aanbeveling B). Zie erop toe dat deze

informatie vervolgens op een planmatige wijze wordt vertaald in de begroting voor het volgende jaar (conform aanbeveling A).

- D. Leg het beleidskader voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen op hoofdlijnen vast in een 'Nota kapitaalgoederenbeheer' (die reeds in voorbereiding is). Stel in aanvulling hierop concrete en actuele beleidskaders vast voor afzonderlijke kapitaalgoederen (met name voor wegen, water, groen en niet-onderwijsgebouwen). Focus hierbij op het maken van samenhangende keuzes over de gewenste kwaliteit en het daarvoor benodigde budget.
  
- E. Vraag het college de programmabegroting en de programmarekening op dezelfde wijze systematisch in te richten conform BBV en ook in opeenvolgende jaren dezelfde systematiek te hanteren. Dit om de toegankelijkheid en transparantie te vergroten.

# 1. Inleiding

## 1.1 Het onderzoek

Dit rapport doet verslag van een onderzoek van de Rekenkamercommissie Noordoost-Fryslân over het beheer van kapitaalgoederen. Het onderzoek heeft betrekking op kapitaalgoederen van drie van de vier gemeenten waarvoor de Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân werkzaam is, te weten de gemeenten Dongeradeel, Achtkarspelen en Kollumerland c.a. Voor elk van de gemeenten is een afzonderlijk rapport gemaakt. Dit is het rapport over het kapitaalgoederenbeheer in Dongeradeel.

In navolging van het Besluit Begroting en Verantwoording (het BBV) verdelen we de kapitaalgoederen in vijf categorieën: *wegen, riolering, water, groen* en *gebouwen*.<sup>1</sup> Het onderzoek is een *brede doorlichting* van het kapitaalgoederenbeheer gericht op *alle* kapitaalgoederen van de drie betreffende gemeenten. De periode waarover gerapporteerd wordt is het onderzoek is 2007 tot en met 2012. Dat is van belang, omdat kapitaalgoederen beheer langetermijnbeleid vereist, waardoor een bestudering van één of twee jaren onvoldoende zicht geeft op een trend.

In hoofdstuk 1 staan we in paragraaf 2 stil bij het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Vervolgens schetsen we in paragraaf 3 welke onderzoeksfasen het onderzoek heeft doorlopen. Tot slot staat in paragraaf 4 een leeswijzer.

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het rekenkameronderzoek is inzicht te geven in de kwaliteit van het beheer van kapitaalgoederen. Daarbij komen de aspecten beleid, uitvoering en verantwoording aan de orde. Het onderzoek richt zich op de informatie die de raad ontvangt bij het vervullen van zijn kaderstellende en controlerende rol voor het kapitaalgoederenbeheer. De onderzoeksvragen die uit het doel van het onderzoek zijn afgeleid luiden:

1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een actueel en concreet beleidskader?
2. Biedt het kapitaalgoederenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?
3. Voldoen financiering en financiële dekking van het kapitaalgoederenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV en de eigen financiële verordening?
4. Zijn de voorwaarden aanwezig om het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uit te voeren?

---

<sup>1</sup> Het BBV schrijft voor dat in de begroting en de jaarstukken ten minste deze vijf typen moeten worden onderscheiden. Een fijnere indeling is dus toegestaan.



5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer goed vervullen?

### 1.3 Aanpak

Om tot een gestructureerde aanpak van het rekenkameronderzoek te komen zijn vijf fasen onderscheiden. In de eerste fase is een normenkader opgesteld aan de hand waarvan de rechtmatigheid en de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beheer en onderhoud van kapitaalgoederen worden getoetst. Hierin zijn ook normen opgenomen voor de mate waarin het beleid randvoorwaarden biedt voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering (zie hoofdstuk 2).

In fase twee is op basis van een dossierstudie (Bijlage 1) onderzocht wat het beleid is voor kapitaalgoederen en welke nota's zijn vastgesteld voor de vijf kapitaalgoederencategorieën. De dossierstudie omvat de programmabegrotingen 2007 t/m 2012, de jaarstukken<sup>2</sup> 2007 t/m 2011 en de achterliggende stukken over beleid en uitvoering van het kapitaalgoederenbeheer.

De derde fase van het onderzoek betreft het in kaart brengen van de financiën van de kapitaalgoederen. Gekeken is hoe de onderbouwing van de ramingen van de middelen worden gemaakt en hoe risico's worden geïnventariseerd en worden beheerst. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de raad inzicht kan verkrijgen over beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen zijn naast begrotingen en rekeningen ook diverse nota's en beheerplannen bestudeerd. Incidenteel is overleg gevoerd met de ambtelijke organisatie om verklaringen bij dossiers te krijgen (Bijlage 1).

Vervolgens zijn in de vierde fase drie groepsinterviews gehouden met raadsleden (Bijlage 1) om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de raad zijn controlerende rol op het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen heeft ingevuld.

Tot slot zijn in fase vijf de bevindingen getoetst aan het normenkader en zijn conclusies getrokken. Vanuit die conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd die in de toekomst het kapitaalgoederenbeheer kunnen verbeteren. De aard van het onderzoek legt wel beperkingen op aan de manier waarop we de doelmatigheid onderzoeken.

Doelmatigheid kan op diverse manieren worden onderzocht. De eerste manier noemen we het "materieel toetsen van doelmatigheid", de tweede het "voorwaardelijk toetsen van doelmatigheid". Bij "materieel" toetsen horen vragen als: Wat kost gemiddeld een vierkante meter verharde weg in een woongebied bij kwaliteitsniveau "basis"? Hoe verhouden de gerealiseerde kosten zich tot de begrote, tot die in het verleden en/of tot die in vergelijkbare gemeenten? In dit verkennend onderzoek van alle categorieën kapitaalgoederen is het praktisch onmogelijk om de "materieële doelmatigheid" te onderzoeken. We beperken ons daarom tot de "voorwaardelijke doelmatigheid". Voorwaardelijke doelmatigheid bevoor-

---

<sup>2</sup> Wat in het dagelijks spraakgebruik meestal "jaarrekening" wordt genoemd, heet in het BBV "jaarstukken". Deze jaarstukken bestaan uit twee delen: het jaarverslag (waarin programma's en paragrafen zijn opgenomen) en de jaarrekening (waarin o.m. de balans) die primair financieel van aard is.

dert een goed en doelmatig beheer. We stellen dus vast of wel of niet is voldaan aan voorwaarden als concrete beheerplannen en integraal beheer en uitvoering. Indien niet is voldaan aan de voorwaarden, is er een aanwijzing voor ondoelmatig beheer.

## 1.4 Financieel beslag van kapitaalgoederen in Dongeradeel

Met Tabel 1 geven we een indruk van de bedragen die met onderhoud van kapitaalgoederen gemoeid zijn. De tabel is bedoeld voor een eerste indruk. Daarom laten we een toelichting achterwege; die volgt in de latere hoofdstukken. De jaarlijkse kosten zijn in de onderzoeksperiode gestegen van jaarlijks € 8 tot € 10 miljoen; dat betreft onderhoud, personeelskosten en kapitaallasten/investeringskosten tezamen. Ongeveer een derde wordt besteed aan wegen. Genoemde bedragen zijn exclusief de kosten voor gebouwen. Zoals uit hoofdstuk 8 zal blijken is de informatie daarover in de begrotingen en rekeningen dermate onoverzichtelijk, dat daarvan 'geen chocola is te maken'. Een zeer voorzichtige schatting is één tot anderhalf miljoen euro per jaar.

Tabel 1. Bruto-lasten kapitaalgoederen Dongeradeel volgens jaarverslagen 2007/2011 en begroting 2012; alle bedragen in duizenden euro's

Categorie kapitaalgoederen	Rekening 2007	Rekening 2008	Rekening 2009	Rekening 2010	Rekening 2011	Begroting 2012
Wegen	2.981	2.875	3.127	4.542	4.459	3.727
Water	893	917	1.085	1.240	1.426	1.554
Riolering	1.407	1.437	1.504	1.707	1.790	1.914
Groen	2.758	2.925	2.801	3.304	3.032	2.866
Gebouwen	x	x	x	x	x	x
<b>Totaal</b>	<b>8.039</b>	<b>8.153</b>	<b>8.517</b>	<b>10.793</b>	<b>10.707</b>	<b>10.061</b>

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij het voor dit onderzoek gehanteerde normenkader. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 in algemene zin de omvang en reikwijdte van alle kapitaalgoederen in de gemeente besproken. In hoofdstuk 4 tot en met hoofdstuk 8 wordt het beheer van de vijf categorieën kapitaalgoederen afzonderlijk beschreven. Van elke categorie komen het beleid, de uitvoering en de verantwoording aan de orde. Elk hoofdstuk sluit af met de conclusies die uit het specifieke kapitaalgoederenbeheer kunnen worden getrokken. In hoofdstuk 9 worden alle onderzoeksvragen beantwoord en algemene conclusies getrokken. Hoofdstuk 10 sluit af met een aantal aanbevelingen ter verbetering van het kapitaalgoederenbeheer en een checklist voor de raad.

## 2. Normenkader voor het beheer van kapitaalgoederen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het normenkader aan de hand waarvan het onderhoud van kapitaalgoederenbeheer is getoetst. De onderzoeksvragen zijn zo gesteld, dat ze tot normatieve antwoorden leiden: “goed”, “niet goed” of iets ertussenin. Daarom is het belangrijk duidelijk te maken wat de normen zijn waarop we het oordeel over de aangetroffen feiten baseren.

De normen die we gebruiken zijn in drie groepen te verdelen. Ten eerste algemene normen over ‘goed’ beleid, ten tweede normen ontleend aan of afgeleid van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en ten derde sectorale normen voor de verschillende categorieën kapitaalgoederen. Een voorbeeld van een algemene norm voor ‘goed’ beleid is dat de doelen ervan SMART<sup>3</sup> zijn. Dus niet “we streven naar goede wegen”, maar “over drie jaar willen we de wegen in alle woonkernen op CROW-kwaliteitsniveau “basis” hebben gebracht”.<sup>4</sup>

De normen die met het BBV samenhangen, bespreken we in paragraaf 2.2. Dat zijn vooral financiële normen. Het derde type normen komt voort uit sectorale wetten. Bijvoorbeeld de Wegenwet en de Wet milieubeheer; deze komen in paragraaf 2.3 aan de orde. Uit deze twee paragrafen zal blijken dat sommige normen strak en dwingend zijn en dat andere veel beleidsruimte laten. Tot slot zijn in paragraaf 2.4 alle normen per onderzoeksvraag in een schema gezet.

### 2.2 “Besluit Begroting en Verantwoording” en beheer van kapitaalgoederen

In het BBV staan diverse bepalingen die van belang zijn voor het beheer van de gemeentelijke kapitaalgoederen. In deze paragraaf worden de volgende onderwerpen behandeld:

- de Commissie BBV,
- paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen,
- kapitaalgoederen met economisch en maatschappelijk nut,
- klein en groot onderhoud,
- reserves en voorzieningen.

---

<sup>3</sup> De afkorting SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

<sup>4</sup> De afkorting CROW staat voor de in 1987 ontstane organisatie Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Ze ziet zich zelf als “het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte”. Vele gemeenten maken gebruik van de door CROW ontwikkelde methoden en kwaliteitsstandaarden.

We sluiten af met conclusies over de aard van deze normen.

### **De Commissie BBV**

Op grond van artikel 75 van het BBV bestaat er een Commissie BBV, haar taak is zorg te dragen “voor een eenduidige toepassing” van het BBV. De uitspraken die de Commissie BBV doet bestaan uit twee categorieën: “stellige uitspraken” en “aanbevelingen”. Zoals de naam al aangeeft zijn de stellige uitspraken ‘harder’ dan de aanbevelingen. De stellige uitspraken worden door de (meeste) accountants gebruikt bij hun oordeel over de jaarrekening.

Strikt genomen hebben de uitspraken van de commissie geen wettelijke status. Een gemeente zou ze naast zich neer kunnen leggen. Als het gaat om de “stellige uitspraken” heeft ze dan wel wat uit te leggen, om te beginnen aan de accountant. In dit onderzoek zullen we de “stellige uitspraken” van de Commissie BBV als norm hanteren.

### **Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen**

De begroting en de jaarrekening dienen een paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* te bevatten met voor de vijf categorieën (wegen, riolering, water, groen en gebouwen) minimaal de volgende informatie:<sup>5</sup>

- het beleidskader;
- de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en
- de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Het “beleidskader” gaat over de onderhoudsvisie oftewel het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse kapitaalgoederen in de gemeenten. De hiermee verbonden kosten dienen voor (ten minste) de vijf categorieën eveneens in de paragraaf te staan. En tot slot moet worden aangegeven hoe die kosten in de begroting worden verwerkt. Stel dat de jaarlijkse kosten voor het riool € 2 miljoen euro bedragen, dan kan de gemeente ervoor kiezen deze volledig via de rioolheffing te dekken, zodat het “saldo riool” precies nul is. Het is echter ook toegestaan een niet-kostendekkend riooltarief te hanteren en het daardoor ontstane negatieve “saldo riool” uit andere middelen te dekken. Zo zijn er tal van voorbeelden te noemen van dezelfde kosten die op verschillende wijzen in de begroting worden verwerkt.

Wat betreft de vorm kan de gemeente kiezen. De eerste optie is regelmatig - zeg om de vier jaar - een nota kapitaalgoederenbeheer vast te stellen en deze te combineren met een beperkte paragraaf kapitaalgoederen. De tweede optie is geen nota, maar een veel uitgebreidere paragraaf in de begrotingen en de rekeningen.

Vanwege het belang van de begroting voor de kaderstellende rol van de raad en het belang van de rekening voor de controlerende rol van de raad, staan de bepalingen uit het BBV over de paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederenbeheer* letterlijk in ons normenkader.

---

<sup>5</sup> BBV, artikel 12.

Hieraan voegen we toe de aanvullingen die de gemeente op het BBV maakt in haar verordeningen ex artikel 212 van de gemeentewet, die in Dongeradeel de “financiële verordening” wordt genoemd. De in dit verband relevante aanvulling luidt: “Bij de begroting wordt een overzicht gegeven van de productenraming ingedeeld naar programma’s en bij het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de productenrealisatie ingedeeld naar programma’s.”<sup>6</sup>

#### **Kapitaalgoederen/Investerings met economisch en maatschappelijk nut**

“Investeren” houdt in dat kapitaalgoederen worden aangeschaft of vervaardigd. Conform artikel 35 en 59 van het BBV worden investeringen onderscheiden in:<sup>7</sup>

- Investerings met een economisch nut;
- Investerings met een maatschappelijk nut.

Investerings hebben *economisch nut* indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen, bijvoorbeeld door het vragen van rechten, heffingen, leges of prijzen. Het betreft hier de investeringen in *gebouwen, riolering en bruggen* waarvoor bruggelden worden geïnd. Investerings met een *maatschappelijk nut* genereren geen financiële middelen, maar vervullen wel een cruciale publieke functie in de openbare ruimte. Het betreft investeringen in *wegen, water en groenvoorzieningen*.

Het BBV kent verschillende voorschriften voor de financiële verwerking van deze twee typen kapitaalgoederen in de gemeentelijke administratie. De voorschriften voor kapitaalgoederen met economisch nut zijn dwingend. De voorschriften voor kapitaalgoederen met maatschappelijk nut zijn niet dwingend; het BBV spreekt hier een voorkeur uit waarvan de gemeente mag afwijken, mits de gemeenteraad dit in een verordening vastlegt.

Investerings met een *economisch nut* moeten worden geactiveerd en investeringen met een *maatschappelijk nut* moeten “bij voorkeur” niet worden geactiveerd. Dit betekent dat bij kapitaalgoederen met een maatschappelijk nut een zekere keuzevrijheid bestaat. Het BBV ‘heeft het liever niet’, maar als de gemeente het in een verordening vastlegt mag zij kapitaalgoederen met maatschappelijk nut activeren. De BBV stelt daarbij wel dat de termijn zo kort mogelijk dient te zijn, maar doet daarbij geen normatieve uitspraken.

#### Economisch nut

Een kapitaalgoed met een economisch nut - zoals een gebouw - kan de gemeente verkopen en dus vertegenwoordigt dit een financiële waarde. En een financiële waarde hoort thuis op de balans. Die balans brengt immers in beeld wat een gemeente financieel gezien bezit en hoe het bezit is gefinancierd (met vreemd of met eigen vermogen). Tegelijk ‘slijten’ gebouwen. Vandaar dat op deze “vaste activa met economisch nut” jaarlijks moet worden afgeschreven. De termijnen van afschrijvingen moeten gebaseerd zijn op een realistische inschatting van de snelheid waarmee kapitaalgoederen aan ‘slijtage’ onderhevig zijn.

---

<sup>6</sup> Financiële verordening gemeente Dongeradeel (14 februari 2007), artikel 3, lid 1.

<sup>7</sup> Commissie BBV, notitie onderhoud kapitaalgoederen, mei 2007, pagina 12.

Ook de riolering wordt ingedeeld bij kapitaalgoederen met economisch nut. De gemeente kan het riool weliswaar niet verkopen, maar ze is bij wet gerechtigd er een heffing voor op te leggen. De kwestie voor het wel of niet activeren is bij riolen wat ingewikkelder. Ook hier heeft de gemeente enige keuzevrijheid. Ze mag - zoals verplicht bij gebouwen - de investering in het riool activeren en erop afschrijven. De jaarlijkse afschrijvingslasten (plus rente) worden betaald uit de egalisatiereserve voor de rioolkosten. Wat ook mag is de investering niet activeren, maar direct volledig te dekken uit de egalisatiereserve. Een belangrijke beperking is dat uitsluitend vervangingsinvesteringen uit de egalisatievoorziening mogen worden gedekt. Nieuwe aansluitingen mogen daaruit niet worden gedekt.

#### Maatschappelijk nut

Voor kapitaalgoederen met een maatschappelijk nut ligt dit anders. De aanleg en het onderhoud van wegen, water en groenvoorzieningen is maatschappelijk nuttig en het kost (veel) geld, maar ze vertegenwoordigen geen economische waarde. De gemeente kan haar wegen etc. niet verkopen. Ook tol of andere heffingen zijn niet toegestaan. Vanuit die invalshoek horen investeringen met maatschappelijk nut niet thuis op de (financiële) balans - ze zijn immers niet te gelde te maken.

Kortom, het BBV spreekt de voorkeur uit wegen, water en groen niet te activeren, maar verbiedt het niet. Veel gemeenten - vooral de wat kleinere - activeren hun investeringen met maatschappelijk nut. Ook Dongeradeel doet dat. De daarvoor geldende termijnen zijn door de gemeenteraad vastgesteld.

#### **Klein en groot onderhoud**

Wanneer een gemeente zijn kapitaalgoederen niet onderhoudt, treedt kapitaalvernietiging op. De levensduur wordt korter en - als de kapitaalgoederen op de balans staan - neemt hun waarde af. Om inzicht te geven in de kosten voor groot en klein onderhoud verplicht het BBV deze lasten op te nemen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Daarnaast moeten natuurlijk ook de kapitaallasten - d.i. rente plus afschrijvingen - van de geactiveerde kapitaalgoederen en de investeringsbedragen van de niet geactiveerde kapitaalgoederen in de paragraaf worden opgenomen. De paragraaf moet namelijk informatie bevatten over alle kosten die samenhangen met kapitaalgoederenbeheer.

De Commissie BBV heeft een stellige uitspraak gedaan over het activeren van onderhoudskosten. Dat is niet toegestaan.<sup>8</sup> Bij het kleine onderhoud ligt dat voor de hand. Die kosten treden bij wijze van spreken elke dag op en het zou van een zeer onverstandig beleid getuigen als een gemeente deze kosten d.m.v. activeren over een lange periode zou uitsmeren.

Ook het activeren van groot onderhoud raadt de Commissie BBV ten stelligste af.<sup>9</sup> Het argument is dat groot onderhoud - evenals klein onderhoud - waardevermindering en verkorting van de levensduur voorkomt en niet de waarde vermeerdert of de levensduur verlengt.

---

<sup>8</sup> Commissie BBV, notitie onderhoud kapitaalgoederen, mei 2007, pagina 20.

<sup>9</sup> Commissie BBV, notitie onderhoud kapitaalgoederen, mei 2007, pagina 21.

Klein onderhoud moet volgens de commissie direct ten laste worden gebracht van de begroting van het jaar waarin het geschiedt. Bij groot onderhoud geeft de commissie twee mogelijkheden. De eerste is het direct ten laste brengen van de begroting, zoals bij klein onderhoud. De tweede is om *vooraf* een financiële buffer te vormen die jaarlijks wordt gevoed vanuit de exploitatie, d.w.z. de begroting. Dat is met name voor kleinere gemeenten handig. Het noodzakelijke bedrag voor groot onderhoud kan namelijk aanzienlijk schommelen, schommelingen die niet zo maar in de begroting kunnen worden opgevangen.<sup>10</sup> Het is verstandig deze financiële buffer aan te houden in de vorm van een voorziening, maar daar zijn wel eisen aan verbonden. Voldoet een gemeente niet aan die eisen, dan heeft de buffer de vorm van een bestemmingsreserve, hetgeen de Commissie BBV niet wenselijk vindt.

### Reserves en voorzieningen

Het thema “reserves en voorzieningen” is complex, ook voor insiders. We zullen hier uitsluitend en op hoofdlijnen die aspecten behandelen, die van belang zijn voor het beheer van kapitaalgoederen.

Een *voorziening* wordt gerekend tot het vreemde vermogen. Het betreffende bedrag is onlosmakelijk verbonden met een in het verleden genomen beslissing - bijvoorbeeld de aankoop van een gebouw. Wie een gebouw koopt, moet het onderhouden en dus is een financieel potje t.b.v. het onderhoud géén vrij besteedbaar vermogen - het is *vreemd* vermogen. Dat betekent dat de raad - gegeven het vastgestelde beleid - er niet meer over kan beschikken. Het is immers al belegd in onvermijdbare kosten. Het BBV maakt in artikel 44 onderscheid tussen de volgende soorten voorzieningen:

- voorzieningen ter egalisering van kosten,
- voorzieningen voor verplichtingen en risico's,
- voorzieningen voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is.

Voorzieningen die worden gevormd in het kader van het beheer van kapitaalgoederen zijn voorzieningen ter egalisering van kosten, ook wel egalisatievoorziening genaamd.

Om het budgetrecht van de raad te beschermen, zijn er wel eisen verbonden aan het instellen van een egalisatievoorziening. Ten eerste is het de raad die een egalisatievoorziening instelt (uiteraard op basis van een voorstel van het college).<sup>11</sup> Ten tweede moet de voorziening gebaseerd zijn op een gedegen en actueel beheerplan. De Commissie BBV heeft de stellige uitspraak gedaan dat voorzieningen om de lasten voor het groot onderhoud van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren alleen kunnen worden ingesteld en gevoed op basis van een beheerplan van het desbetreffende kapitaalgoed. Het beheerplan dient financieel te zijn getoetst. Uitgaande van het gekozen kwaliteitsniveau en de technische staat van het kapitaalgoed wordt een zo goed mogelijke raming van de noodzakelijke toekomstige kosten gemaakt. En op grond daarvan wordt een voorziening gevormd die voldoende

---

<sup>10</sup> Bij grote gemeenten zijn dergelijke schommelingen door de wet van de grote getallen veel minder; daar is het groot onderhoud al het ware een ‘dagelijkse kwestie’, vergelijkbaar met het kleine onderhoud.

<sup>11</sup> Voor de overige voorzieningen is niet direct een raadsbesluit vooraf nodig. Gemeenten kunnen geconfronteerd worden met onverwachte verplichtingen en risico's die verwerkt moeten worden in de tussentijdse cijfers of de jaarrekening. Dit wordt dan achteraf door de raad via het vaststellen van de tussentijdse rapportage of jaarrekening bekrachtigd.

de is om die toekomstige kosten te dekken. Het college is vervolgens gerechtigd uit deze voorziening te putten. Daarvoor hoeft het college niet 'terug naar de raad', mits de totale uitgaven van het programma waartoe de voorziening behoort niet wordt overschreden.<sup>12</sup> Ten derde moet periodiek worden nagegaan of de voorziening nog de goede omvang heeft. Het beheerplan dient periodiek te worden herzien. In de praktijk wordt daar vaak de 4-jaarstermijn voor gehanteerd. Daarom is het ook nodig regelmatig inspecties te verrichten om de feitelijke technische staat van onderhoud te inventariseren. De omvang van de voorziening wordt niet alleen door de technische staat, maar ook door de gewenste kwaliteit bepaald. Vandaar dat het van groot belang is dat de raad daarover een uitspraak doet. Een topkwaliteit vereist immers een hogere voorziening, dan een basiskwaliteit. Indien er geen actueel beheerplan aanwezig is, is het vormen van een egalisatievoorziening niet toegestaan. Wanneer het beheerplan niet tijdig is herzien, kan het dus voorkomen dat de voorziening per jaareinde moet vrijvallen ten gunste van het resultaat. De vrijval van de voorziening wordt wel achteraf bekrachtigd door de raad.

Als aan de bovengenoemde eisen niet voldaan wordt, dan 'zit er niets anders op' dan een *bestemmingsreserve* in te stellen. In de praktijk wordt het periodiek actualiseren van beheerplannen vaak als te belastend gezien, waardoor uit praktische overwegingen een bestemmingsreserve wordt ingesteld. De gemeente is dan niet "verplicht" periodiek het beheerplan te actualiseren. In het geval van reserves - dus ook bestemmingsreserves - is het budgetrecht van de raad op direct wijze verzekerd. Aan (bestemmings)reserves verbindt BBV namelijk het voorschrift dat deze uitsluitend door de raad mogen worden ingesteld, gewijzigd en opgeheven. De keuze voor een bestemmingsreserve in plaats van een voorziening kan het risico met zich meebrengen dat het ordentelijke onderhoud van kapitaalgoederen te sterk onderwerp wordt van politiek-bestuurlijk debat, wat op gespannen voet kan staan met een goed rentmeesterschap. Ook is er de kans dat de bestemmingsreserve te hoog of te laag is - het instellen van een reserve is immers een politiek-bestuurlijke afweging waaraan geen beheerplan ten grondslag hoeft te liggen.

Dit alles laat zien dat het onderscheid tussen reserves en voorzieningen meer is dan een financieel-technisch verschil. Het ontbreken van voorzieningen kan dus een complex van oorzaken hebben:

- de gemeente ontbeert een duidelijk beleid waardoor een beleidsmatig gewenst niveau van voorzieningen niet is te bepalen,
- het ontbreekt de beheersorganisatie aan kennis en kunde om een technisch adequaat niveau van voorzieningen vast te stellen,
- de beheersorganisatie stelt uit praktische overwegingen geen technisch adequaat niveau van voorzieningen vast (de 'rompslomp' van actuele beheerplannen c.a. wordt dan vermeden),

---

<sup>12</sup> Bovendien mag een voorziening niet negatief zijn. Een negatieve stand van de voorziening is niet alleen materieel onzinnig, maar zou ook een manier zijn op 'ongemerkt' het programmabudget te overschrijden zonder dat de raad daarover wordt gehoord.



- de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de gemeente en tussen de gemeente en haar maatschappelijke partners beletten het nemen van duidelijke besluiten over reserves, voorzieningen en de afbakening daartussen.

#### **Conclusies over normen vanwege BBV en financiële verordening**

Uit het voorgaande kunnen we volgende conclusies trekken over hoe het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de financiële verordening doorwerken in de normen:

1. Het BBV stelt duidelijke eisen aan de inhoud van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen.
2. Het BBV verplicht tot het activeren van en afschrijven op gebouwen.
3. Het BBV stelt dat vervangingsinvesteringen in riolen moeten worden geactiveerd (zoals gebouwen) of uit een egalisatievoorziening moeten worden bekostigd.
4. Het BBV raadt het activeren van en afschrijven op kapitaalgoederen met maatschappelijk nut af, maar verbiedt het niet; hier is dus ruimte voor eigen beleid mits dit bij gemeentelijke verordening wordt geregeld (dit betreft wegen, groen en water).
5. Het BBV laat in theorie ruimte wat betreft het activeren van groot onderhoud, maar de Commissie BBV raadt dit ten stelligste af. Accountants volgen bij de jaarrekeningcontrole de Commissie BBV.
6. Het BBV laat ruimte wat betreft precieze invulling van het beleid voor reserves en voorzieningen, maar de kern is dat het verstandig is een financiële buffer aan te houden in de vorm van een voorziening voor groot onderhoud. Voor die voorziening zijn wel expliciete eisen opgesteld. Indien een gemeente niet aan die eisen voldoet, dan heeft de buffer de vorm van een bestemmingsreserve, hetgeen de Commissie BBV niet wenselijk vindt.
7. In aanvulling op het BBV verplicht de gemeentelijke financiële verordening tot een overzicht van de productenraming ingedeeld naar programma's en bij het jaarverslag een overzicht van de productenrealisatie ingedeeld naar programma's.

### **2.3 Sectorale normen voor beheer van kapitaalgoederen**

In de vorige paragraaf gingen we in op de normen die door of op basis van het BBV gelden voor het beheer van kapitaalgoederen. In deze paragraaf behandelen we enkele sectorale wetten en regels; dat doen we per categorie. We sluiten af met conclusies over wat deze normen voor ons onderzoek betekenen.

#### **Wegen**

Wanneer een gemeente een weg tot openbare weg heeft bestemd, is de gemeente automatisch ook de onderhoudsplichtige van die weg (art.15 Wegenwet). Een uitvloeisel van de wet is dat degene die zijn onderhoudsplicht t.a.v. een weg niet op een goede manier heeft vervuld, aansprakelijk wordt gesteld voor schade als gevolg van de slechte onderhoudstoestand van die weg. Dat betekent dat de gemeente een zorgplicht heeft voor de

wegen onder haar beheer. Burgers kunnen haar aansprakelijk stellen als zij menen schade te hebben geleden doordat de gemeente die plicht niet naar behoren vervult. Als dit niet in den minne kan worden geschikt, kan de gemeente voor de rechter worden gedaagd.<sup>13</sup>

Het past niet in dit onderzoek op specifieke gevallen in te gaan. In het algemeen kan worden gesteld dat als de gemeente de rechter ervan weet te overtuigen dat zij het redelijkerwijs mogelijke heeft gedaan om schade te voorkomen, de burger zijn claim niet gehonoreerd zal zien.

Schade voorkomen kan op vele manieren met als uitersten: een zeer goed onderhouden weg met alles erop en eraan tot aan het afzetten van een gevaarlijk wegonderdeel. Het spreekt vanzelf dat 'perfect' wegonderhoud (inclusief een goed systeem van inspectie en meldingen) de beste garantie vormt tegen claims. Het is echter beslist niet zo dat de gemeente wettelijk gedwongen is tot een bepaalde wijze van wegbeheer. Theoretisch is het denkbaar dat gemeente een X bedrag bezuinigt en daarvan een deel opzij zet om de verwachte stijging van schadeclaims te kunnen opvangen. Wij laten in het midden of dat politiek-bestuurlijk een verdedigbare afweging is. Het punt waar het hier om gaat is dat de gemeente een behoorlijke beleidsvrijheid heeft om haar wettelijke verankerde zorgplicht praktisch vorm te geven.

Om die reden zijn de civieltechnische CROW-normen geen dwingende normen, hoe waardevol de methoden voor beheer en onderhoud ook zijn. Er zijn wel zeer veel gemeenten die daarvan gebruik maken. Bovendien zijn uit de inspectierapporten volgens de CROW-methode beleidsmatige gegevens af te leiden waarmee de raad zijn voordeel kan doen. Ook de gemeenten Dongeradeel, Achtkarspelen en Kollumerland c.a. maken gebruik van deze normen.

### **Water**

Op 22 december 2009 is de Waterwet van kracht geworden. De Waterwet regelt het beheer van regen- en grondwater en verbetert de samenhang tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Traditioneel ging waterbeheer vooral over het beheer van meren, waterwegen, havens en kunstwerken (bijvoorbeeld baggeren en beschoeiing). Tegenwoordig strekt de zorgplicht zich ook uit tot hemel- en bodemwater. (Zie ook de categorie Riolering.)

Wat betreft de 'dwang' die van deze wettelijke taak uitgaat, lijkt de situatie op die bij de categorie wegen: het is voor de gemeente inderdaad een plicht, maar in de wettelijke zorgplicht heeft de gemeente een aanzienlijke beleidsvrijheid.

### **Riolering**

In de Wet milieubeheer staat o.a. dat de aanleg, het onderhoud en het beheer van de riolering een zaak is van de gemeente. Ook stelt deze wet dat gemeenten regelmatig een Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) moeten opstellen dat vervolgens met een raadbesluit moet worden vastgesteld. De gebruikelijke planperiode is vier jaar, maar de wet laat ge-

---

<sup>13</sup> De gemeente Stichtse Vecht is door het Openbaar Ministerie vervolgd voor het omkomen van twee motorrijders in 2009. De rechter heeft geoordeeld dat sprake is van dood door schuld vanwege de slecht onderhouden weg.

meenten hierin vrij. Vanaf januari 2013 zijn gemeenten verplicht te voldoen aan de uitgebreide zorgplicht. Dat houdt in dat zij naast afvalwater, ook een zorgplicht hebben voor grondwater en hemelwater. Hiertoe worden gemeenten geacht een Verbreed Gemeentelijk Rioleringsbeleid (VGRP) op te stellen. Ook hier heeft de gemeente een zekere beleidsruimte.

### **Groen**

De gemeente heeft een zorgplicht voor een duurzaam en veilig ingerichte openbare ruimte. Die zorgplicht is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Overige wettelijke kaders zijn de Boswet met als doel te voorkomen dat het bestaande bosareaal verder afneemt. Daarnaast is er de Flora- en faunawet met als doel de bescherming van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten.

Onder groen vallen ook de speeltoestellen en daarvoor gelden veiligheidsvoorschriften. Ook deze vormen een illustratie van de betrekkelijkheid van de ermee verbonden normen. Als de gemeente speeltoestellen plaatst dient ze zich aan (kostenverhogende) beheersvoorschriften te houden. Doet ze dat niet en gebeurt er een ongeluk, dan kan ze aansprakelijk worden gesteld. In die zin zijn dit ‘harde’ normen, te meer daar de politiek-bestuurlijke lading van een ongeluk op een kinderspeelplaats groot zal zijn. Tegelijk zijn deze normen ‘zacht’ omdat de gemeente helemaal niet verplicht is speeltoestellen te plaatsen. Ze zou bij wijze van spreken alle speelterreinen kunnen verwijderen en het vrijgekomen geld kunnen besteden aan wegen of groenvoorzieningen.

### **Gebouwen**

Een deel van de gemeentelijke gebouwen betreft onderwijsgebouwen. De gemeente is verantwoordelijk voor het voorzien in adequate huisvesting voor basis- en voorgezet onderwijs. Dit is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het secundair onderwijs en de Wet op de expertisecentra. De basis voor het onderwijsbeleid is vastgelegd in een door de wetgever verlangde gemeentelijke verordening. Hoe dit beleid precies luidt en hoe het wordt uitgevoerd, is deels afhankelijk van lokale voorkeuren en omstandigheden. Zo is het minimaal aantal leerlingen per school in dunbevolkte gebieden kleiner dan in dichtbevolkte gebieden.

Naast specifieke voor het onderwijs geldende regels zijn er ook allerlei voorschriften voor (openbare) gebouwen in het algemeen. Te denken valt aan bouwkundige, veiligheids- en milieuvoorschriften. De gemeente ziet daarop toe door het verlenen van vergunningen, het controleren van hun naleving en zo nodig het optreden tegen overtredingen. Het beleid en de uitvoering van “vergunning en handhaving” zijn echter geen onderwerp van dit onderzoek.

### **Conclusies over sectorale wetten en regels voor de normen**

Uit het voorgaande kunnen we de volgende conclusies trekken over hoe de wetten en regels doorwerken in de normen waartegen we de bevindingen zullen afzetten:

- Diverse sectorale wetten leggen de gemeenten een algemene zorgplicht op die invloed heeft op het beheer van kapitaalgoederen. Op grond van die wetten zijn er ook regels

die heel specifieke eisen stellen, bijvoorbeeld over de veiligheid van gebouwen en speeltoestellen.

- Tegelijk hebben gemeenten een aanzienlijke beleidsvrijheid in de concrete invulling van deze plicht, dit betekent dat er vaak geen concrete normen op dit punt te formuleren zijn.

Een toetsing of een gemeente zich aan de Wegenwet, de milieuwetgeving, de Wet op de ruimtelijke ordening of welke andere wet of regel ook houdt, is alleen mogelijk in individuele casussen. Het onderzoeken van zulke gevallen valt buiten de scope van dit onderzoek. Zo zullen we *niet* nagaan of de gemeente zich aan voorschriften houdt rond brandveiligheid bij het feitelijke beheer van haar gebouwen.

Wat we wel zullen doen is naar bevind van zaken nagaan of en hoe sectorale normen doorwerken in het beheer van kapitaalgoederen. Het gaat dan zowel om normen die de gemeente zichzelf oplegt, als normen en/of eisen die haar worden opgelegd. Een voorbeeld van een eigen norm is: “alle wegen minstens CROW-basiskwaliteit”, een voorbeeld van een opgelegde norm is het voldoen aan de eisen rond veiligheid van speeltoestellen. In dergelijke gevallen zullen we *uitsluitend via documentstudie* nagaan wat de gemeente doet om aan zo een norm te voldoen.

## 2.4 Samenvattend overzicht van normen per onderzoeksvraag

In Schema 1 geeft de Rekenkamercommissie weer hoe zij de in het voorgaande behandelde normen heeft vertaald naar de vijf onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2:

Schema 1. Overzicht van normen per onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag	Normen waaraan bevindingen worden getoetst
1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een actueel en concreet beleidskader?	<p>a. Het beleid voor beheer van kapitaalgoederen is actueel.</p> <p>b. Het beleid bepaalt wat het gewenste kwaliteitsniveau is, wanneer het moet zijn gerealiseerd en wat het kost (dit is de lokale norm voor doelmatigheid).</p> <p>c. Het beleid gaat erop in <i>hoe</i> de doelmatige uitvoering kan worden bereikt.</p> <p>d. Naar bevind van zaken wordt nagegaan hoe sectorale normen doorwerken in het beheer van kapitaalgoederen.</p>
2. Biedt het kapitaalgoederenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?	<p>a. Er zijn recente beheerplannen per type kapitaalgoed, waarin beheersmaatregelen worden beschreven en risico's worden benoemd.</p> <p>b. Om (mogelijke) risico's te inventariseren worden periodiek inspecties gehouden van de staat van de kapitaalgoederen.</p>
3. Voldoen financiering en financiële dekking van het kapitaalgoederenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?	<p>a. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen staan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het beleidskader</li> <li>• de hieruit voortvloeiende financiële consequenties</li> <li>• de vertaling van de financiële consequenties in de begroting</li> </ul> <p>b. Bepalingen uit het BBV en de ervan afgeleide financiële verordening worden nageleefd. Dit betreft m.n. de wijze waarop investeringen, reserves en voorzieningen, activering en afschrijving van kapitaalgoederen moeten worden vastgelegd in de begroting en de jaarstukken.</p> <p>c. Het gereserveerde budget in het algemeen en de relevante reserves en (financiële) voorzieningen in het bijzonder zijn afgestemd op de geïnventariseerde risico's.</p> <p>d. Door de raad is budget beschikbaar gesteld met onderscheid naar budget voor regulier onderhoud en budget voor renovatie of herinrichting.</p>
4. Wordt het kapitaalgoederenbeheer in voorwaardelijke zin doelmatig uitgevoerd?	<p>a. Het college beziet periodiek of de uitvoering van de beheerplannen volgens planning verloopt en tegen de begrote kosten.</p> <p>b. Het college gebruikt deze informatie over het beheer van kapitaalgoederen om (bij) te sturen.</p> <p>c. De beheerplannen zijn onderling afgestemd, m.a.w. het beheer is integraal.</p>
5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer goed vervullen?	<p>a. Afwijkingen in de planning van de werkzaamheden en over de onderbesteding of overschrijding van budgetten worden tijdig en volledig door het college aan de raad gemeld.</p> <p>b. De raad ontvangt periodiek evaluaties over het beheer van kapitaalgoederen die inzicht geven in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• begrote en feitelijke prestaties en de verschillen ertussen</li> <li>• achter- of vooruitlopen op de planning in de tijd</li> <li>• begrote en feitelijke kosten (en baten) en de verschillen ertussen, inclusief de toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves en voorzieningen</li> </ul> <p>c. De raad evalueert op basis van de informatie minimaal eens in de vier jaar het beleid voor het beheer van kapitaalgoederen en past het beleid desgewenst aan.</p>

## **3. Kapitaalgoederenbeheer in Dongeradeel en het BBV**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk gaan we in op algemene aspecten van het kapitaalgoederenbeheer, zoals die voortvloeien uit het BBV en de financiële verordening. Dit zijn onderwerpen die van belang zijn voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3. We behandelen de specifieke aspecten in de volgende hoofdstukken over de afzonderlijke kapitaalgoederen.

In paragraaf 3.2 behandelen we de kwaliteit van de verplichte paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting en de rekening. In 3.3 komt het afschrijvingsbeleid aan de orde en in 3.4 het klein en groot onderhoud. Reserves en voorzieningen worden in 3.5 behandeld. In 3.6 formuleren we de conclusies.

### **3.2 Kwaliteit van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen**

#### **Algemeen**

Wie de begrotingen en rekeningen van de periode 2007 t/m 2011 en de begroting 2012 leest, neemt een geleidelijke verbetering van de kwaliteit waar. In de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen van de begrotingen 2007 t/m 2012 en de rekeningen 2007 t/m 2011 staan vaak dezelfde teksten. Als er niets nieuws te melden is, kiest men ervoor de tekst van het vorige jaar te kopiëren. Dat wil niet zeggen dat er niets verandert. In elke begroting en rekening is de dan actuele financiële situatie opgenomen.

Problematisch is echter dat de opzet van de financiële informatie keer op keer verandert, waardoor geen samenhangend meerjarenoverzicht kan worden opgesteld. Voor een samenhangend financieel overzicht was het nodig uit te wijken naar de programma's, maar ook dat loste het probleem niet volledig op. Ten eerste omdat de programma-indeling in de loop van de onderzoeksperiode is veranderd. Ten tweede omdat de jaarstukken minder precieze informatie bevatten dan de programmabegrotingen. Het meest in het oog springende voorbeeld is het jaarverslag 2009: terwijl de begroting de baten en lasten voor infrastructuur in circa twintig functies verdeelt, vat het jaarverslag 2009 dit samen tot één enkel bedrag (zie Bijlage 4). Een en ander leidt ertoe dat voor de kapitaalgoederencategorie wegen, water en groen uit de begroting of jaarrekening niet is af te leiden wat de gewijzigde begrotingbedragen zijn. Vooral bij wegen en water is dat een gemis, omdat daar aanzienlijke verschillen tussen de primitieve en de gewijzigde begroting bestaan. Ten derde is de informatie over gebouwen (logischerwijze) zó verspreid over de beleidsprogramma's, dat dit geen alternatief bood voor de onsamenhangende informatie uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen.

Ook de geïnterviewde raadsleden schetsen een beeld van onvoldoende samenhangende informatie - dat beeld koppelen ze overigens niet specifiek aan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

We zullen nagaan hoe de inhoud van de paragrafen zich verhoudt tot de eisen die het BBV stelt, namelijk dat de paragraaf informatie bevat over a) het beleidskader, b) de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en c) de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Tot slot gaan we in op een onderwerp dat in de paragrafen slechts indirect aan de orde komt: de discussie in de raad over extra middelen voor kapitaalgoederenbeheer.

### **Beleidskader**

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen biedt in de meeste gevallen *geen* uiteenzetting van het beleid *van onderhoud en beheer*, met name niet welke kwaliteit de gemeente nastreeft. Het kapitaalgoed “wegen” is daarop een uitzondering, maar dat wordt teniet gedaan doordat achteraf niet wordt getoetst of die kwaliteit is gerealiseerd. Voor “water” is er geen beleid, behalve het deel dat onder “riool” valt. Dat staat echter in het gemeentelijke rioleringsplan en wordt samengevat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Voor “groen” is er een beleidsplan uit 1990 en een daarop geënte beleidlijn. Bij “gebouwen” is het beleid zeer algemeen omschreven - in de specifieke beleidscontext van “gebouwen” is dat enigszins begrijpelijk.

### **Uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties**

De gemeente beschikt over beheersystemen waaruit de kosten van het kwaliteitsniveau zijn af te leiden. Dat geldt voor wegen, riool, groen en gebouwen; het waterbeheer mist een dergelijk systeem.<sup>14</sup> Zoals hierna zal blijken, komt uit de beheersystemen vaak een grotere claim voort dan de raad bereid is beschikbaar te stellen. De achtergrond hiervan is dat er een onvoldoende overeenstemming tussen raad en college is over de gewenste kwaliteit en de daarmee verbonden kosten.

### **Vertaling financiële consequenties in de begroting**

We zullen dit aspect van de paragraaf vanuit twee invalshoeken benaderen, namelijk vanuit verschillen van inzicht tussen college en raad en de financiële informatiewaarde van de paragraaf.

#### Verschil van inzicht tussen college en raad

Er zijn zeker twee redenen om expliciet te beslissen over hoe de financiële consequenties van het beleid doorwerken in de begroting. De eerste is dat het vaak voorkomt dat de optelsom van afzonderlijke wensen (of wel de som van alle financiële consequenties) vaak groter is dan het beschikbare budget. De tweede reden is dat - zelfs bij toereikend budget - die financiële consequenties op diverse wijzen in de begroting kunnen worden vertaald. Een voorbeeld: de gemeente kan de kosten van een nieuw rioolplan volledig dekken

---

<sup>14</sup> Met uitzondering van het deel van het waterbeheer dat ‘meelift’ met het rioolbeheer.

uit de rioolheffingen, maar ze kan deze voor een deel ook dekken door bezuinigen op andere kosten.

In Dongeradeel wringt de schoen vanwege die eerste reden. Voor wegen, groen en gebouwen vraagt het college keer op keer meer budget dan de raad wenst te voteren. De spanning tussen wat het college wil en wat er is, wordt niet opgelost. Het ene begrotingsjaar is nog niet voorbij, of het verzoek om hogere budgetten wordt alweer gesteld voor het volgende. En zoals het college volhardt in zijn vraag om meer geld, zo volhardt de raad in zijn weigering het in die mate beschikbaar te stellen. Jaar in, jaar uit komen raad en college op dit punt niet tot overeenstemming.

#### Financiële informatiewaarde van de paragraaf

De informatie in de paragraaf is niet transparant en eenduidig. Dat komt doordat de opzet van de paragraaf voortdurend wijzigt, zowel door de jaren heen als tussen de begroting en rekening. Dat laatste verschil is strijdig met het voorschrift uit BBV (artikel 4, lid 1) dat de opzet van de rekening gelijk moet zijn aan die van de begroting. We geven enkele voorbeelden van verandering in de opzet:

- In 2007 en 2008 worden de totale kosten van het riool gespecificeerd in vijf kostensoorten, vanaf 2009 wordt van het totaal alleen nog het onderhoud apart benoemd.
- In 2007 en 2008 staan bij groen bedragen van rond de € 0,6 miljoen per jaar. Vanaf 2009 is de definitie van “groen” sterk uitgebreid en lopen de bedragen van € 2,8 tot € 3,3 miljoen per jaar.
- In alle jaren van 2007 t/m 2011 vinden we begrote bedragen voor onderwijsgebouwen - in de rekeningen staat helemaal niets.
- Over dorpshuizen vinden we *niets* in 2007 en 2011. In 2008 staan er zowel in de begroting als de rekening bedragen. In 2009 alléén in de begroting en in 2010 daarentegen alléén in de rekening.

Voor de financiële tabellen in de navolgende hoofdstukken over wegen, water, riool en groen hebben wij daarom noodgedwongen uit diverse delen in de begroting en de rekening geput *buiten* de paragrafen kapitaalgoederen. Dat leidde vaak tot andere bedragen dan in de paragrafen, onder meer door (blijkbaar) andere definities. Uiteraard hebben we zoveel mogelijk geprobeerd jaar na jaar gelijke definities te gebruiken. Een overzicht van de kosten van gebouwen hebben we niet kunnen opstellen, bijvoorbeeld omdat niet altijd duidelijk is of een bepaald bedrag op exploitatie betrekking heeft of op (groot) onderhoud en kapitaallasten.

Ten slotte wijzen we erop dat in de jaarrekening een meerjarige analyse van verschillen tussen (gewijzigde) begroting en de uitkomst van de rekening ontbreekt. Dat geldt voor alle categorieën kapitaalgoederen. Dat betekent dat aan een logisch vervolg op “consequenties in de begroting” in de rekening geen aandacht wordt besteed. Dat is des te opmerkelijker als we bedenken dat er vóóraf een groot verschil is tussen de wensen van het college en de gelden die de raad verstrekt.



### **Wat *niet* in de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen staat**

Tot slot van deze inventarisatie van de kwaliteit van de paragrafen behandelen we een onderwerp dat daarin slechts indirect aan de orde komt: de discussie in de raad over extra middelen voor kapitaalgoederenbeheer.

In 2009 verscheen de Notitie kapitaalgoederenbeheer die sindsdien een vast onderwerp vormt in de jaarlijks opgestelde perspectiefnota. In de notitie becijfert het college dat er een structureel bedrag nodig is dat oploopt tot afgerond € 2 miljoen per jaar vanaf 2012; daarbovenop is eenmalig € 3,1 miljoen vereist om achterstallig onderhoud in te lopen.<sup>15</sup> Een aanleiding die deze discussie stimuleert is dat de provincie zich zorgen maakt over de kwaliteit van het kapitaalgoederenbeheer in de gemeente Dongeradeel. De raad stemt voor driekwart in met het verzoek van het college, zij het dat de middelen gefaseerd beschikbaar worden gesteld. Tabel 3.1 geeft dit weer wat betreft de structurele middelen.

**Tabel 3.1 Extra structurele middelen voor kapitaalgoederenbeheer volgens Perspectiefnota 2009; in duizenden euro's**

<b>Gevraagde en gevoteerde middelen</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Gevraagd door het college	1.615	1.929	1.948	1.948
Bij Perspectiefnota 2009 toegekend door gemeenteraad	600	900	1.200	1.500

Tabel 3.1 illustreert wederom wat duidelijk werd bij de bespreking van de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen: het college vraagt meer dan de raad beschikbaar wil stellen.

Zoals gezegd komt het onderwerp “extra middelen voor kapitaalgoederenbeheer” jaarlijks terug in de perspectiefnota. Dat dit een traag verlopend proces is, blijkt uit de Perspectiefnota 2012 waarin staat: “Wij zijn op dit moment bezig met de ambtelijke voorbereiding van een plan van aanpak en verwachten in het najaar voor alle kapitaalgoederen met een voorstel te kunnen komen. Wij stellen voor bij het kapitaalgoederenbeheer het volgende budgettaire kader te hanteren (...): In 2013 wordt de laatste stap gezet voor wat betreft de verhoging van de budgetten voor het kapitaalgoederenbeheer. Wij stellen voor het dan aanwezige totaalbudget als maximumniveau te hanteren in relatie tot de te maken keuzes in de kwaliteitsniveaus van de kapitaalgoederen.”<sup>16</sup>

Deze passage laat zien wat al uit de paragrafen bleek: raad en college weten elkaar in de jaren 2007/2012 niet te naderen als het gaat om de afstemming van gewenste kwaliteit en beschikbare budget.

### **3.3 Afschrijvingsbeleid**

Gedurende de onderzoeksperiode (2007/2011) is de kwaliteit van het afschrijvingsbeleid sterk verbeterd. In de eerste jaren maakt de accountant er in zijn rapport van bevin-

<sup>15</sup> Perspectiefnota Dongeradeel, 26 mei 2009, blz. 3.

<sup>16</sup> Perspectiefnota Dongeradeel, 1 juni 2012, blz. 12, 13.

dingen bij de jaarrekening af en toe kritische opmerkingen over. Dit heeft de gemeente zich aangetrokken. Stap voor stap zijn verbeteringen aangebracht. In 2010 werden die geformaliseerd in de “Notitie activerings- en afschrijvingsbeleid gemeente Dongeradeel”.

Zoals vele gemeenten heeft de gemeente Dongeradeel ervoor gekozen de mogelijkheid open te houden om investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Vandaar dat ook voor dit type kapitaalgoederen afschrijvingstermijnen zijn opgenomen in Bijlage 1 van die notitie. Zoals al gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 2, worden investeringen in kapitaalgoederen met economisch nut (riool en gebouwen) geactiveerd en ook die categorieën zijn meegenomen in die Bijlage 1. Daarin treffen we overigens geen ongebruikelijk lange afschrijvingstermijnen aan. (Zie ook Bijlage 3 van *dit* rapport.) We merken hierbij op dat er geen landelijke standaarden zijn opgenomen in de VNG-modelverordening of in de publicaties van de Commissie BBV voor afschrijvingstermijnen. Het is dus aan de gemeenten zelf een realistische inschatting van de levensduur te maken, zowel voor kapitaalgoederen met economisch nut als met maatschappelijk nut. Door deze termijnen bij raadsbesluit vast te stellen, voldoet het afschrijvingsbeleid van Dongeradeel aan de wettelijk vereisten.

We hebben slechts één kanttekening bij deze over het geheel genomen goede notitie die we in hieronder in paragraaf 3.5 bespreken.

### **3.4 Klein en groot onderhoud**

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, raadt de Commissie BBV het activeren van de kosten voor klein en groot onderhoud stellig af. In geval van *groot* onderhoud kan dit tot grote schommelingen in de jaarlijkse kosten leiden. Vandaar dat het is toegestaan een voorziening voor groot onderhoud te vormen die jaarlijks wordt gevoed en waaruit wordt geput als het onderhoud daadwerkelijk plaatsvindt.

Ook hieraan wordt in de “Notitie activerings- en afschrijvingsbeleid gemeente Dongeradeel” (2010) uitgebreid aandacht besteed en wordt een helder en duidelijk beleid uitgezet. Kanttekening is wel dat een duidelijk onderscheid en een bijbehorende budgettering van klein, regulier onderhoud enerzijds en groot onderhoud anderzijds niet wordt gemaakt.

### **3.5 Reserves en voorzieningen**

In paragraaf 3.3 merkten we op dat er een bepaling is in de “Notitie activerings- en afschrijvingsbeleid” waarbij we een kanttekening plaatsen. Die bepaling luidt:

- *“Voor onderhoud ter instandhouding van activa wordt een voorziening gevormd, waarvan de hoogte wordt berekend aan de hand van het Meerjarig OnderhoudsPlan (MOP).*

- *Indien de voeding/hoogte van de voorziening onvoldoende is, waardoor niet kan worden voldaan aan de verplichtingen in het MOP, wordt er een bestemmingsreserve ingesteld.*<sup>17</sup>

Dat is een vreemde bepaling. Als immers aan de hand van een gedegen MOP of een ander beheerplan wordt geconstateerd dat een voorziening niet het goede niveau heeft, dan ligt het voor de hand deze naar het goede niveau te brengen. Door dit niet te doen en in plaats daarvan een bestemmingsreserve in te stellen wordt ten onrechte de indruk gewekt dat het hier gaat om een vrij besteedbare financiële buffer waaraan de raad met hetzelfde gemak een andere bestemming kan geven. Gegeven het gekozen kwaliteitsniveau is echter van vrije besteedbaarheid geen sprake. Pas als de raad besluit met een lager kwaliteitsniveau genoegen te nemen zou een deel van de voorziening vrijvallen en - bijvoorbeeld - in de algemene reserve kunnen worden gestort.

Het is natuurlijk mogelijk dat de raad niet bereid is het voor die voorziening benodigde bedrag beschikbaar te stellen. Als de bestaande beheerplannen van gedegen kwaliteit zijn, is er dan slechts één logische gevolgtrekking mogelijk: het in de bestaande beheerplannen vervatte kwaliteitsniveau naar beneden bijstellen, zodat gewenste kwaliteit en beschikbaar budget weer met elkaar in overeenstemming zijn.

De huidige situatie is ook in bestuurlijk opzicht vreemd. Onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college worden beheerplannen opgesteld die het bedrag X aan voorzieningen vereist en de raad als bestuursorgaan met het budgetrecht stelt slechts een lager bedrag Y beschikbaar. Het college verbindt hieraan *niet* de conclusie dat de bestaande beheerplannen moeten worden bijgesteld zodat hun ambitieniveau aansluit bij de beschikbare middelen. En de raad geeft evenmin ‘een duimbreed’ toe. Hier zien we opnieuw dat raad en college niet tot overeenstemming komen.

De Notitie reserves en voorzieningen 2009 lost deze kwestie evenmin op. Integendeel, ze bevestigt haar. De paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 van de notitie bevatten een uitleg van de BBV-voorschriften (min of meer zoals ze ook in paragraaf 2.2 van dit rapport zijn uiteengezet). Maar dan vervolgt paragraaf 2.5 met: *“Een aantal reserves hebben het karakter van een onderhoudsvoorziening, maar zijn reserves omdat (...) de in de begroting opgenomen middelen onvoldoende zijn om de uit de onderhoudsplannen voorkomende lasten te dekken.”* Dat is dezelfde redenering als in de bepaling uit de notitie activerings- en afschrijvingsbeleid, die we aan het begin van deze paragraaf aanhalen. En waarvan we concludeerden dat ze op een gebrek aan overeenstemming tussen college en raad wijst.

De rapporten van bevindingen van de accountant over 2009 t/m 2011 brengen geen helderheid in deze zaak. Over alle jaren stemt de accountant in met de “schattingen van het college”. Onduidelijk is echter of hij daarmee de onderhoudsplannen bedoelt op grond waarvan het college geld vraagt of dat hij instemt met de omvang van de middelen die de raad feitelijk beschikbaar stelt en die neerslaan in de diverse bestemmingsreserves-met-karakter-van-onderhoudsvoorziening. Hoe dit ook zij, in elk geval maakt de accountant geen

<sup>17</sup> Aldus paragraaf 1.3 van de “Notitie activerings- en afschrijvingsbeleid - gemeente Dongeradeel 2010”

opmerking over financiële risico's ten gevolge van die volgens het college feitelijk te lage bestemmingsreserves.<sup>18 19 20</sup>

### 3.6 Conclusies Dongeradeel en BBV

#### Kwaliteit paragrafen onderhoud kapitaalgoederen

1. De paragrafen bevatten:
  - weinig tot geen niet-financiële informatie over het beheer, met name niet een vergelijking van nagestreefde en feitelijke kwaliteit;
  - de financiële informatie over de vijf categorieën kapitaalgoederen, die volgens het BBV minimaal onderscheiden moeten worden, is zeer onsamenhangend; de financiële informatie in de beleidsprogramma's bood slechts deels een alternatief.
2. In de opeenvolgende perspectiefnota's staat zeer relevante informatie waaraan in de paragrafen echter slechts impliciet aandacht wordt besteed. Dat bevordert evenmin de overzichtelijkheid van de informatie.
3. De spanning tussen enerzijds de financiële consequenties van het beleid en anderzijds de wijze waarop die in de begroting worden vertaald, wordt niet opgelost. Dat wijst - wat betreft het kapitaalgoederenbeheer - op een gebrek aan overeenstemming tussen college en raad in de onderzoeksperiode 2007/2012.
4. Een grondige, meerjarige beleidsanalyse van verschillen tussen primitieve begroting, gewijzigde begroting en rekening ontbreekt.

#### Afschrijvingsbeleid

5. Zoals vele gemeenten heeft de gemeente Dongeradeel ervoor gekozen investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Conform de voorschriften van het BBV is dat geregeld bij raadsbesluit.

#### Klein en groot onderhoud

6. De gemeente heeft in haar afschrijvingsbeleid goed geregeld dat groot onderhoud niet wordt geactiveerd - aldus volgt ze het "stellige advies" van de Commissie BBV.
7. De gemeente maakt geen helder budgettair onderscheid tussen klein, regulier onderhoud en groot onderhoud.

---

<sup>18</sup> PWC, Rapport van bevindingen 2009. Op blz. 13 stemt de accountant in met de "schattingen" van het college. Licht kritisch is hij over de financiële positie en de onderbouwing van risico's, maar luidt niet de alarmbel.

<sup>19</sup> PWC, Rapport van bevindingen 2010. Op blz. 9 stemt de accountant in met de "schattingen" van het college. Gezien de internationale crisis maakt hij zich wat zorgen over de financiële positie maar constateert dat in 201 hard is gewerkt aan een sluitende meerjarenbegroting.

<sup>20</sup> PWC, Rapport van bevindingen 2011. Op blz. 8 stemt de accountant in met de "schattingen" van het college. Op blz.5 constateert hij dat het weerstandvermogen voldoende is.

#### Reserves en voorzieningen

8. De Nota reserves en voorzieningen bevat bepalingen waardoor bepaalde financiële buffers als (vrij besteedbare) bestemmingsreserves worden bestempeld, terwijl het feitelijk (tot het vreemde vermogen behorende) voorzieningen zijn.
9. Afgaande op de accountantsrapporten zijn de bestaande financiële buffers - hoe ze ook worden betiteld - niet zodanig laag dat de gemeente in de financiële gevarenzone verkeert.

## 4. Wegen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de kapitaalgoederencategorie wegen. Vanwege het grote aandeel van wegen in de totale kosten voor onderhoud van kapitaalgoederen is dit hoofdstuk langer dan de andere. Paragraaf 4.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein en het financiële beslag in de jaren 2007 t/m 2012. Vervolgens behandelen we in 4.3 het beleid rond wegbeheer. De uitvoering van het beleid en de verantwoording ervan komen in 4.4 en 4.5 aan de orde. We sluiten af met conclusies in paragraaf 4.6.

### 4.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

Op grond van de Wegenwet heeft de gemeente een zorgplicht voor wegen die onder haar beheer vallen. Er is vrij veel beleidsruimte wat betreft de kwaliteit. Wel is het zo dat burgers de gemeente aansprakelijk kunnen stellen als zij menen schade te hebben geleden, omdat de gemeente die plicht niet naar behoren heeft vervuld. De kosten van wegen betreffen veel meer dan alleen klein en groot onderhoud. Er horen ook verkeersmaatregelen toe, zoals straatverlichting, verkeerslichten, markering op het wegdek etc.. Behalve materiële kosten zijn er ook personele kosten. Overigens worden veel van de materiële en de personele kosten door ingehuurde partijen gemaakt; het betreft dan vooral groot onderhoud en nieuwe aanleg.

Wij zijn nagaan hoe hoog de totale kosten voor wegen zijn gecijferd vóór, tijdens en ná het begrotingsjaar, dat wil zeggen respectievelijk in:

- de primitieve begroting, vastgesteld in november vóór het begrotingsjaar,
- de begroting-na-wijziging, vastgesteld in het begrotingsjaar zelf, en
- de rekening die wordt vastgesteld na afloop van het begrotingsjaar.

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. Het blijkt dat in de jaren 2007/09 geen gewijzigde begrotingscijfers voor wegen in de jaarrekening staan. Dat komt omdat in die jaren de wegen onderdeel zijn van “beheer openbare ruimte”.<sup>21</sup> In de (primitieve) begroting worden daarvan de afzonderlijke onderdelen gepresenteerd (o.a. wegen), maar in de rekening niet. En juist in de rekening worden de rekeningresultaten en de *gewijzigde* begroting met elkaar vergeleken. Zoals hieronder zal blijken, is aan de raad daardoor relevante informatie onthouden.

---

<sup>21</sup> In 2009 wordt de naam “infrastructuur” gebruikt en daar hoort naast “beheer openbare ruimte” ook de riolering bij.

We presenteren de voorhanden gegevens in Tabel 4.1 en de daarvan afgeleide Tabel 4.2. De eerste tabel geeft de jaarlijkse ontwikkeling weer, zowel de begrote als de werkelijke. Nu is het een algemeen verschijnsel dat zich bij infrastructurele werken vertragingen en versnellingen voordoen waardoor de ontwikkeling van jaar op jaar grillig kan zijn. Daarom hebben we in de tweede tabel het gemiddelde over vijf jaar berekend.

**Tabel 4.1 Bruto-lasten wegen in 2007/ 2012; in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primitieve begroting T (najaar T-1)	2.687	2.658	2.814	3.366	3.474	3.727
begroting na wijziging (in jaar T)	nb	nb	nb	6.303	5.994	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	2.981	2.875	3.127	4.542	4.459	nb

**Tabel 4.2 Gemiddelde bruto-lasten wegen in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	3.000
begroting na wijziging (in jaar T)	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	3.597

Uit de tabellen blijkt dat de gemeente in de loop van 2007/2011 aanzienlijk meer geld is gaan besteden aan het wegenbeheer. Op begrotingsbasis is de toename in vijf jaar 29%, op rekeningbasis zelfs 50%. Gemiddeld genomen wordt er feitelijk 20% meer uitgegeven dan in de primitieve begroting staat.

Aan Tabel 4.1 is te zien dat het gewijzigde budget in 2010 en 2011 aanzienlijk hoger is dan het budget bij primitieve begroting, namelijk € 2,5 tot € 3 miljoen hoger. Vervolgens blijkt uit de rekening dat dit hogere budget maar voor een deel wordt uitgegeven. Het patroon in 2010/11 is dus: bij primitieve begroting stelt de raad een jaarbudget van gemiddeld € 3,4 beschikbaar, bij begrotingswijziging verhoogt de raad dit naar maar liefst gemiddeld € 6,1 miljoen en tenslotte blijkt uit de jaarrekening dat daarvan slechts gemiddeld € 4,5 miljoen is uitgegeven. Het college geeft dus in 2010 en 2011 gemiddeld € 1,6 miljoen minder uit dan de raad beschikbaar stelde.

Zoals gezegd kunnen infrastructurele werken grillig verlopen, zodat de verschillen tussen gewijzigd en gerealiseerd budget in 2010 en 2011 toevallige uitschieters kunnen zijn. Of dat echt zo is, is bij gebrek aan gegevens niet rechtstreeks na te gaan. Wel indirect, namelijk door voor de jaren 2007/2011 naar het totaal van wegen, riool, water en groen te kijken. Dat gebeurt in Tabel 4.3:

Tabel 4.3 Gemiddelde bruto-lasten wegen, riool, water en groen in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's <sup>22</sup>

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	7.981
begroting na wijziging (in jaar T)	12.255
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	8.135

Tabel 4.3 laat zien dat het grotendeels *niet* uitgeven van het extra budget voor wegen, riool, water en groen, dat de raad bij begrotingswijziging beschikbaar stelde, een *structureel* verschijnsel is in de jaren 2007/2011. Uit achterliggende gegevens blijkt verder dat dit vooral plaatsvindt bij wegen en riolen. <sup>23</sup> Daaruit volgt dat het verschil tussen rekening en gewijzigde begroting in 2010 en 2011 voor het onderdeel wegenbeheer dus *geen* incident was.

Uit deze tabellen zijn volgende conclusies te trekken:

1. Afgaande op de feitelijke uitgavenstijging van 2007/2011 zijn de inspanningen op het gebied van wegenbeheer met de helft toegenomen in deze jaren (tabel 4.1).
2. Gemiddeld zijn de gerealiseerde kosten flink hoger dan het begrote budget: € 3,6 miljoen tegen € 3,0 miljoen (tabel 4.2 ).
3. Tegelijk worden de budgetten die de raad bij begrotingswijziging beschikbaar stelt niet volledig uitgegeven. Hoeveel dat precies is, is bij gebrek aan gegevens niet na te gaan; qua orde van grootte kan men aan een kwart denken dat niet wordt uitgegeven (tabel 4.3).
4. Het algemene beeld is dat de primitieve begroting een te lage schatting van de kosten volgens de jaarrekening is en dat de bijgestelde budgetten juist veel hoger zijn dan de rekening (tabel 4.2 in combinatie met tabel 4.3).
5. Door geen informatie te verstrekken over het verschil tussen gewijzigde begroting en de jaarrekening, heeft het college de raad wezenlijke informatie onthouden over de uitvoering van het wegenbeheer.

Dit algemene beeld spoort overigens met de constatering van de accountant in zijn bevindingen bij de jaarrekeningen. In alle jaren van de onderzoeksperiode is sprake van aanzienlijke financiële meevallers door het niet of maar deels uitvoeren van gemaakte plannen. In de jaarstukken wordt dit ook toegelicht. Al die toelichtingen beperken zich echter tot de constatering dat de uitvoering is vertraagd. Wat de achtergronden daarvan zijn blijft duister. Wordt er *overvraagd* bij de budgettoedeling? Zijn de plannen onrealistisch?

<sup>22</sup> Het totaal van wegen, riolen, water en groen is in deze tabel wat kleiner dan de som van die categorieën in de tabellen 4.2, 5.2, 6.2 en 7.2. Dat komt omdat voor de gewijzigde begroting enkele onderdelen niet bekend zijn; om een goede vergelijking te maken zijn deze onderdelen daarom ook uit de bedragen van de primitieve begroting en de rekening gehaald.

<sup>23</sup> In het jaarverslag 2009 wordt voor het leeuwendeel van "kapitaalgoed wegen" (nl. het onderdeel "wegen, straten, pleinen) gemeld dat de gewijzigde begroting € 2,68 miljoen beliep, terwijl volgens de rekening € 2,187 miljoen werd uitgegeven; een onderbesteding van een vijfde. Dat ook bij het rioolbeheer sprake is van onderbesteding, zal in hoofdstuk 6 blijken.



Zijn er problemen in de uitvoeringsorganisatie? Op dergelijke vragen krijgt men door lezing van de jaarstukken geen antwoord.

Tenslotte merken we op dat het in de begroting wel en in de jaarrekening niet verstreken van gedetailleerde informatie - namelijk informatie op productniveau - over (onder andere) kapitaalgoederen strijdig is met 'de geest' van BBV en met de gemeentelijke financiële verordening. BBV (artikel 4, lid 1) schrijft namelijk voor dat de opzet van de rekening gelijk moet zijn aan die van de begroting. Nu stelt 'de letter' van BBV tegelijk dat in de programma's geen productinformatie behoeft te worden gegeven. Maar volgens 'de letter' van de eigen gemeentelijke financiële verordening moet juist wel productinformatie worden gegeven, zowel in de begroting, als in de rekening (zie 2.2 van dit rapport).

De geconstateerde onderbesteding bij het wegenbeheer kan financieel op verschillende manieren tot uiting komen. De niet uitgegeven middelen kunnen terugvloeien naar reserves en voorzieningen speciaal voor het wegenbeheer en/of naar de algemene reserve. Daarom hebben we naar de ontwikkeling van deze financiële 'potjes' gekeken; deze hebben alle de vorm van (bestemmings)reserves:

- Er is een "reserve wegen" met een geringe omvang (circa 50.000 euro).
- In 2010 is een "reserve openbare verlichting" ingesteld met de relatief grote omvang: 80.000 euro. Door diverse toevoegingen is de stand eind 2011 bijna 300.000 euro.
- Er is een reserve "ontsluiting Noordoost Friesland" van aanzienlijke omvang; naar zijn aard heeft dit weinig met het reguliere wegenbeheer te maken. Van € 2,2 miljoen loopt ze terug naar € 0,3 miljoen; van de onttrekkingen ging € 0,5 miljoen naar de algemene reserve.

Op grond van dit overzicht kunnen we concluderen dat de onderbesteding amper in specifieke reserves is neergeslagen en dus vooral in het "resultaat", en vandaaruit eventueel naar de algemene reserve. Een blik op de algemene reserve zelf leert, dat daaruit regelmatig kosten voor wegen worden gefinancierd. Bijvoorbeeld in 2010. Onder de noemers "achterstallig onderhoud kapitaalgoederen" en "achterstallig onderhoud wegen, bruggen etc." worden in dat jaar € 0,9 miljoen respectievelijk € 0,4 miljoen aan de algemene reserve onttrokken.

In het verlengde van onze kanttekeningen bij het ontbreken van (financiële) voorzieningen voor delen van het kapitaalgoederenbeheer (zie paragraaf 3.5), merken we op dat dit alles een weinig transparante gang van zaken is. Het ontbreken van helder opgebouwde voorzieningen voor groot (en eventueel) achterstallig onderhoud, maakt het nodig bij tijd en wijle een beroep te doen op de algemene reserve, die in theorie vrij besteedbaar is. Van vrije besteedbaarheid is feitelijk geen sprake als het achterstallig onderhoud betreft. Bovendien draagt het toevoegen of onttrekken aan de algemene reserve van gelden die samenhangen met kapitaalgoederenbeheer bepaald niet bij aan de overzichtelijkheid van de financiële informatie over dat beheer.

### 4.3 Beleid

Een bouwsteen van het beleid voor het wegenbeheer wordt gevormd door notities die de gemeente heeft laten maken door bureau DHV. De eerste notitie is opgesteld in mei 2004 en behandelt de periode 2004 t/m 2008; de tweede notitie verscheen in september 2008 en was een actualisatie van de eerste. Voor de raad vormt dit onvoldoende basis voor het beleid, zoals blijkt uit volgende passages uit de begrotingen 2010 en 2011:

*“Tijdens de begrotingsbehandeling van 6 november 2008 heeft uw Raad een amendement aangenomen om niet eerder extra middelen beschikbaar te stellen voor onderhoud kapitaalgoederen, dan nadat een kaderstellende notitie met daaraan verbonden keuzemogelijkheden met financiële vertaling daarvan door de raad is vastgesteld. In de commissievergaderingen en in de gemeenteraad van april en juni 2009 is uitvoerig gediscussieerd over dit onderwerp en is het principebesluit genomen voor verhoging van de benodigde onderhoudsbudgetten. Van de aangevraagde € 900.000,- is € 343.500,- toegekend.”<sup>24</sup> Bovendien zijn in juni 2009 “éénmalige financiële middelen beschikbaar gesteld voor onderhoud aan kapitaalgoederen ad € 1,2 miljoen. Uit de algemene reserve is nog € 1 miljoen beschikbaar gesteld voor het onderhoud van de kapitaalgoederen. In 2009 hebben wij deze middelen voor een groot deel nog niet kunnen inzetten, omdat de werkzaamheden dienen te worden verwerkt in een bestek en waarna het bestek moet worden aanbesteed (...) De werkzaamheden zijn nagenoeg gereed gekomen in 2010.”<sup>25</sup>*

In een notendop is daarmee het verhaal over de beleidsontwikkeling van het wegenbeheer verteld: het college herhaalt onophoudelijk zijn zorgen over de toestand van de wegen en vraagt om geld, de raad komt daar aarzelend en mondjesmaat aan tegemoet. Met enige vertraging worden de middelen dan besteed, maar niet volledig.

Dat dit een slepend proces is, illustreert deze passage uit de begroting 2013:

*“De extra middelen die toen beschikbaar zijn gesteld waren destijds niet voldoende om deze achterstand in zijn geheel weg te werken. Aan de notitie kapitaalgoederenbeheer wordt volop gewerkt en dit zal inzicht geven in de huidige stand van zaken van het onderhoudsniveau van de wegen.”<sup>26</sup>*

Het enige moment waarop iets wordt gezegd over het gewenste ambitieniveau in de gehele gemeente is in de begrotingen van 2007 en 2008. De paragrafen onderhoud kapitaalgoederen bevatten dan een overzicht waaruit blijkt dat de gemeente per type gebied verschillende normen hanteert, een overigens in den lande gebruikelijke keuze. Overzicht 4.1 geeft deze normen weer.

---

<sup>24</sup> Programmabegroting 2010, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 33.

<sup>25</sup> Programmabegroting 2011, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 37.

<sup>26</sup> Programmabegroting 2013, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 40.

#### Overzicht 4.1 Gewenste kwaliteitsniveaus van wegen in Dongeradeel 2007 en 2008

gebied	Gewenst kwaliteitsniveau volgens CROW
Binnenstad Dokkum	R++
Hoofdwegen rond Dokkum	R+
Woongebieden	R
Buitenwegen tussen dorpen	R
Overige buitenwegen	R-

Als toelichting bij “overige buitenwegen” merkt het college op dat de keuze voor “R-” een vermindering betekent ten opzichte van de bestaande situatie; daarom verwacht het een toename van het aantal klachten.

Zoals we zullen zien wordt over de feitelijke situatie niet op deze manier gerapporteerd. De rapportage van de inspectieresultaten geschiedt voor de hele gemeente, dus niet voor de hier onderscheiden gebieden afzonderlijk.

Tenslotte een opmerking over aansprakelijkstellingen. Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, kunnen weggebruikers de gemeente aansprakelijk stellen voor schade die zij lijden ten gevolge van een in hun ogen gebrekkig onderhoud. Eerst moeten ze zich tot de gemeente richten, als dat niet tot een bevredigende oplossing leidt staat de gang naar de rechter open. We roeren dit punt aan omdat het college het risico van aansprakelijkstellingen regelmatig als argument gebruikt voor verhoging van budgetten. In tabel 4.4. is een deel van de informatie hierover uit de jaarverslagen 2008/2011 samengebracht.

**Tabel 4.4 Aantallen aansprakelijkheidstelling i.v.m. wegbeheer en deel van kosten voor de gemeente**

	2008	2009	2010	2011
Aansprakelijkstellingen	16	26	22	17
Deel van kosten	€ 5.680	€ 5.470	€ 3.050	€ 7.533

Wat betreft de kosten merken we op dat de bedragen de stand van zaken tijdens het opmaken van de jaarrekening weergeven toen een deel van de zaken nog liep, zodat de kosten nog wat kunnen oplopen. Verder wordt een deel van de kosten gedekt door een verzekering. De verzekeringspremie i.v.m. wegenbeheer is niet in de tabel verwerkt (wel het eigen risico dat de gemeente betaalt).

We concluderen dat het *financiële* risico door aansprakelijkheidsstellingen voor de gemeente beperkt is, ook als men met bijkomende kosten rekening houdt. Uiteraard kleven aan deze claims voor burgers en gemeente ook andere dan financiële schades die in een bestuurlijke beslissing over het acceptabele aantal claims moeten worden meegewogen. Verder neemt ook de “visuele uitstraling” van de wegen door veel achterstallig onderhoud af en dat heeft ook invloed op het verkeersgedrag van de gebruikers en de beeldvorming over de gemeente.

## 4.4 Uitvoering

De uitvoering van het beleid geschiedt op basis van de door vele gemeenten gebruikte CROW-systematiek. Weginspecties spelen daarbij een belangrijke rol. In Dongeradeel vinden die jaarlijks plaats en de resultaten worden ingebracht in het beheersysteem.<sup>27</sup> Op grond hiervan weet de gemeente in beginsel wat er aan de hand is 'in het veld'.

Tegelijk schort het aan de uitvoering. Jaar in jaar uit lukt het niet om de beschikbaar gestelde budgetten uit te geven. Dat blijkt uit de financiële analyse in paragraaf 4.2, uit de opmerkingen van de accountant in bijna alle jaren uit de onderzoeksperiode en uit de eigen analyse van de gemeente om de verschillen tussen (gewijzigde) begroting en jaarrekening te verklaren. We geven voorbeelden van enkele grote posten zoals die te vinden zijn in de eigen gemeentelijke analyse in de jaarstukken:

**Overzicht 4.2 Enkele grote, vertraagd uitgevoerde werken (voornamelijk "wegen")**

Onderwerp	Bedrag van de onderbesteding	Bron
Lagere kapitaallasten "wegen, straten en pleinen" door nog niet volledig uitgevoerde investeringsprojecten, zoals Herinrichting Bargemerck, Centrale As, Herinrichting Fonteinstrjitte/De Kamp te Holwerd en een aantal projecten m.b.t. waterkering/afwatering	€ 819.000 (bedrag inclusief die waterprojecten)	Jaarrekening 2007 (p.286)
Lagere kapitaallasten "wegen, straten en pleinen" door nog niet volledig uitgevoerde investeringsprojecten, zoals Herinrichting Bargemerck e.o., herinrichting Bornward/Raard, Fugellan, Waaxens, Herinrichting Fonteinstrjitte - De Kamp (Holwerd), (...) en oeververdediging Dokkumer Grootdiep en parkeervoorzieningen.	€ 657.000 (bedrag inclusief die waterprojecten)	Jaarrekening 2008 (p.237)
Lagere kapitaallasten door nog niet of gedeeltelijk uitgevoerde projecten: - diverse werkzaamheden Jantjeszeepolder - aanleg Bonifatiusroute - herinrichting Bargemerck e.o. - herinrichting Fonteinstrjitte/De Kamp te Holwerd	€ 80.000 € 30.000 € 170.000 € 46.000	Jaarverslag 2009 (p.80)
Lagere Kapitaallasten "wegen, straten en pleinen": werken Fonteinlanden, Jantjeszeepolder, Anjelierstraat, Oosterbolwerk zijn gedeeltelijk uitgevoerd cq worden later in uitvoering genomen	€ 752.872	Jaarverslag 2010 (p.101)

<sup>27</sup> In programmabegroting 2013, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 39 schrijft het college: "Wij realiseren ons dat we niet voor alle kapitaalgoederen beschikken over actuele beheerplannen." Op basis van de overige informatie die wij kregen voor dit onderzoek gaan we ervan uit dat deze opmerking niet op wegen slaat.

Lagere kapitaallasten “wegen, straten en pleinen” doordat een aantal investeringswerken niet of niet volledig zijn uitgevoerd (het jaarverslag geeft op deze plaats geen specificatie)	€ 1.359.650	Jaarverslag 2011 (p.120)
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------	--------------------------

De geïnterviewde raadsleden hebben de indruk dat van de voorgenomen werkzaamheden slechts driekwart wordt uitgevoerd. Dat vinden ze zorgelijk omdat bekend is dat er achterstanden in het onderhoud van wegen zijn.

## 4.5 Verantwoording

De algemene teneur van de verantwoording is dezelfde als in de begroting: er is te weinig budget voor een goed wegenbeheer. We gaan in deze paragraaf in op twee aspecten van de verantwoording, namelijk over de kwaliteit van de wegen en over de besteding van budgetten.

### Kwaliteit van de wegen

Tabel 4.5 vat de informatie samen die is aangetroffen in de bestudeerde programmabegrotingen en jaarverslagen. We lichten de cijfers eerst toe en verbinden er dan enkele conclusies aan. Als toelichting de volgende punten:

- deze cijfers zijn ontleend aan de begrotingen 2007 t/m 2010; actuele cijfers zijn in late-re begrotingen of rekeningen niet aangetroffen.
- het college merkt in de programmabegroting 2010 (blz.33) op dat uit inspecties in het voorjaar van 2009 blijkt dat de kwaliteit van de wegen verder achteruit is gegaan t.o.v. 2008, mede door de strenge winter.
- in enkele jaren sommeert het totaal van de percentages die het college presenteert niet tot 100%; dat komt wellicht doordat men meestal afrondt op hele procenten.<sup>28</sup>

**Tabel 4.5 Kwaliteitsverdeling van wegennet in Dongeradeel en landelijk gemiddeld**

	voorjaar 2003	voorjaar 2005	voorjaar 2008	voorjaar 2009	landelijk (DHV)
voldoende	85%	79%	84%	84%	75,0%
matig	3%	4%	4%	4%	17,5%
onvoldoende	12%	15%	12%	12%	6,0%
totaal	100%	98%	100%	100%	98,5%
Opmerking: dat soms het totaal niet 100% is, komt waarschijnlijk door afronding van de onderdelen.					

<sup>28</sup> Over de jaren 2008 en 2009 presenteert het college ook de kwaliteit van de twee voornaamste verhardingssoorten: asfalt en elementen. Daaruit blijkt dat de kwaliteit van het asfalt slechter is dan van de elementen.

Uit deze tabel zijn de volgende conclusies trekken:

- De wegwkwaliteit in Dongeradeel van de gemeente heeft twee gezichten. Enerzijds zijn er in Dongeradeel méér wegen van voldoende kwaliteit dan elders in het land, anderzijds zijn er ook méér wegen van onvoldoende kwaliteit.
- De door het college gemelde verdere achteruitgang van de wegen in 2009 t.o.v. 2008 blijkt niet uit de cijfers.
- De presentatie van de inspectieresultaten sluit niet aan bij de indeling van de beleidsdoelen die op gebieden is gericht en niet op de hele gemeente (zie paragraaf 4.3).
- Ofschoon het onderwerp nog steeds in de bestuurlijke belangstelling staat, levert het college na 2009 geen systematische informatie meer over resultaten van de jaarlijkse inspecties van de wegwkwaliteit.

#### Verantwoording over besteding van middelen

Indachtig wat de revue is gepasseerd - zowel in dit hoofdstuk, als in hoofdstuk 3 - moet worden geconstateerd dat de informatie over de besteding van middelen zeer versnipperd en onoverzichtelijk wordt gepresenteerd. Deels (en met wisselende opzet) gebeurt het in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen, deels (en op wisselende plaatsen) staat de informatie in de jaarverslagen en of jaarrekeningen. In de jaarverslagen staat de informatie bij de "programmaverantwoording" en in de jaarrekening bij de analyse van het rekeningresultaat, d.w.z. de analyse van de verschillen tussen gewijzigde begroting en rekening.<sup>29</sup> Incidenteel wordt iets gemeld in de bestuursrapportages gedurende het jaar.

Ook inhoudelijk is een kanttekening te plaatsen bij de verstrekte informatie. Jaar in, jaar uit wordt door het college melding gemaakt van vertraging in de uitvoering. Dat roept de vraag op hoe *dat* nu toch komt. Wat zijn dan toch de werkelijke achtergronden van die vertraging? In de bestudeerde documenten is weinig te vinden dat op die vraag een antwoord zou kunnen geven.

## **4.6 Conclusies bij kapitaalgoed "wegen"**

### Algemeen en financieel

1. De versnipperde informatievoorziening maakt het niet mogelijk een *systematisch* overzicht van primitieve begroting, de bijgestelde begroting en de rekening te maken.
2. Wel is duidelijk dat het college niet in staat is om de extra budgetten, die de raad bij gewijzigde begroting beschikbaar stelde, volledige uit te geven; jaarlijks laat het college grote bedragen 'liggen'.
3. De grote verschillen tussen de bedragen in de primitieve begroting, de bijgestelde begroting en de rekening, tasten de informatiewaarde van de (bijgestelde) begroting aan. Dat betekent dat de raad bij het vaststellen en wijzigingen van de begro-

---

<sup>29</sup> Soms staat de programmaverantwoording in de jaarrekening.

ting op dit punt over onvoldoende realistische ramingen beschikt. Dit belemmert de raad in het uitoefenen van zijn budgetrecht.

#### Beleid

4. Afgaande op de begrotingen 2007 en 2008 lijkt het beleid gericht op verschillende CROW-kwaliteitsniveaus per type gebied. Na 2008 wordt daarover niet meer gerept, maar deze doelen worden evenmin expliciet herroepen. In 2007/2008 is niet aangegeven of de gewenste en feitelijke kwaliteit met elkaar sporen en zo niet, binnen welke termijn dat moet wel zo moet zijn.
5. Wel wordt in 2007/2010 gerapporteerd over de feitelijke kwaliteit op het *gehele* grondgebied van de gemeente. Het college is bezorgd over de kwaliteit, maar een conclusie over hoe en wanneer de kwaliteit moet verbeteren, verbindt het daaraan niet. Doordat de gewenste en de feitelijke situatie niet worden vergeleken, kan niet worden bepaald of de doelen zijn gehaald, laat staan of dat doelmatig is gebeurd.
6. De beleidsontwikkeling in 2007 t/m 2012 is een langzaam proces waarin het college en de raad moeilijk met elkaar tot overeenstemming komen. Het college spreekt zijn zorgen uit over de kwaliteit van de wegen en vraagt om extra geld, de raad stelt die middelen deels beschikbaar. Vervolgens weet het college die extra gelden maar voor een deel uit te geven.

#### Uitvoering

7. De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem volgens de CROW-methodiek en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. In die (bepaalde) zin is sprake van een systematisch beheer.
8. Tegelijk blijkt dat het college niet in staat is alle voorgenomen plannen uit te voeren. In *alle* onderzochte vijf jaren is sprake van vertraging in de uitvoering.
9. Uit de beschikbare informatie over wegen blijkt niet dat het beheer van wegen, riool en zo nodig groen en water integraal gebeurt. (In het gemeentelijke rioleringsplan wordt dit wel als beleidsdoel genoemd.)

#### Verantwoording

10. Verantwoording over de wegw kwaliteit per type gebied (centrum, woongebieden, buitengebied e.d.) ontbreekt in de begrotingen en de rekeningen, hoewel het beleid daarop sinds 2007 lijkt te zijn gericht. Wel wordt informatie over de feitelijke kwaliteit van de wegen in de *hele* gemeente gegeven. Daaruit blijkt dat in Dongeradeel in 2009 méér wegen (84%) van voldoende kwaliteit zijn dan elders in het land, maar ook méér wegen (12%) van onvoldoende kwaliteit dan landelijk gemiddeld.
11. Verantwoording over de feitelijke wegw kwaliteit in het algemeen en over het onderhouden van wegen met onvoldoende kwaliteit in het bijzonder ontbreekt vanaf 2010.

12. Over achterliggende redenen van de structurele vertraging in de uitvoering van plannen leest men niets in de jaarverslagen of andere documenten waarin het college verantwoording kan afleggen.
13. Van een integrale inhoudelijke en financiële evaluatie over meerdere jaren is geen sprake. Zo kan het gebeuren dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot, en tegelijk zijn zorgen uit over te weinig budget.



## 5. Water

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de kapitaalgoederencategorie water. Paragraaf 5.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein en het financiële beslag in de jaren 2007 t/m 2012. Vervolgens behandelen we in 5.3 het beleid rond waterbeheer en bruggen. De uitvoering van het beleid en de verantwoording ervan komen in 5.4 en 5.5 aan de orde. We sluiten af met conclusies in paragraaf 5.6.

### 5.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

In het verleden betrof onderhoud van water vooral werkzaamheden aan kunstwerken, waterwegen, havens en sluizen, binnen- en buitenwater; door de bredere aanpak van waterbeheer gaat het de laatste jaren ook over regen- en bodemwater. De samenhang van water-, riool- en wegenbeheer is daarmee nog groter geworden. Anders dan vele andere gemeenten en in afwijking van de toelichting in het BBV rekent Dongeradeel ook kunstwerken tot “water”. Omdat we zoveel mogelijk willen aansluiten bij waarmee de raad vertrouwd is en omdat inhoud vaak boven vorm gaat, volgen we dit.<sup>30</sup>

Wij zijn nagegaan hoe hoog de totale kosten voor water zijn becijferd vóór, tijdens en ná het begrotingsjaar, dat wil zeggen respectievelijk in:

- de primitieve begroting, vastgesteld in november vóór het begrotingsjaar,
- de begroting-na-wijziging, vastgesteld in het begrotingsjaar zelf, en
- de rekening die wordt vastgesteld na afloop van het begrotingsjaar.

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. Het blijkt dat in de jaren 2007/09 geen gewijzigde begrotingscijfers voor water in de jaarrekening staan. Dat komt omdat in die jaren de uitgaven voor water onderdeel zijn van “beheer openbare ruimte”. In de (primitieve) begroting worden daarvan de afzonderlijke onderdelen gepresenteerd (o.a. water), maar in de rekening niet. En juist in de rekening worden de rekeningresultaten en de *gewijzigde* begroting met elkaar vergeleken. De gemeente houdt zich dus niet aan het voorschrift uit het BBV dat de rekening op dezelfde wijze moet zijn ingericht als de begroting en evenmin aan het voorschrift uit de eigen verordening dat zowel de begroting als de rekening “productinformatie” moet bevatten.

We presenteren de voorhanden gegevens in Tabel 5.1 en de daarvan afgeleide Tabel 5.2. De eerste tabel geeft de jaarlijkse ontwikkeling weer, zowel de begrote als de werkelijke. Nu is het een algemeen verschijnsel dat zich bij infrastructurele werken vertragen en

---

<sup>30</sup> Nota van toelichting bij Besluit Begroting en Verantwoording, toelichting bij artikel 12 .

versnellingen voordoen waardoor de ontwikkeling van jaar op jaar grillig kan zijn. Daarom hebben we in de tweede tabel het gemiddelde over vijf jaar berekend.

**Tabel 5.1 Bruto-lasten water in 2007/ 2012; in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primitieve begroting T (najaar T-1)	747	893	917	1.085	1.240	1.554
begroting na wijziging (in jaar T)	nb	nb	nb	1.395	1.332	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	784	946	770	1.034	1.300	nb

**Tabel 5.2 Gemiddelde bruto-lasten water in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	976
begroting na wijziging (in jaar T)	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	967

Uit deze tabellen zijn volgende conclusies te trekken:

1. De primitieve begrotingen en de rekeningen laten een sterk stijgend budget zien; de totale stijging in 2007/2011 was 66%, zowel op begrotings- als op rekeningbasis.
2. Gemiddeld zijn de gerealiseerde kosten vrijwel gelijk aan de begrote: € 1,0 miljoen.
3. In 2010 en 2011 zijn de gerealiseerde uitgaven gemiddeld genomen 14% lager dan het budget volgens de gewijzigde begroting en dat zijn overigens de enige twee jaren dat dit type gewijzigde begrotingsbedragen worden gegeven.

Bij de derde conclusie kan worden opgemerkt dat ze in lijn ligt met gegevens uit paragraaf kapitaalgoederen over 2007 t/m 2009. Ofschoon die gegevens wat anders zijn samengesteld dan die in tabel 5.1, is ook daar sprake van onderbesteding t.o.v. de gewijzigde begroting. Dit wordt bevestigd door de toelichtingen bij de rekeningresultaten en/of de programmaverlagen in de rekening. Parallel aan verhoging van de sterk stijgen jaarbudgetten zien we ook een verhoging van enkele reserves die specifiek voor waterbeheer zijn ingesteld.

### 5.3 Beleid

Uit de begrotingen 2007 en 2008 blijkt dat de gemeente niet van plan is een waterplan op te stellen - wel voldoet ze aan de wettelijke verplichtingen betreffende bestemmingsplannen en rioleringen. Verder beschikt de gemeente over een baggerplan uit 2002. Wel is er een voornemen om dit beleid in 2013 te formuleren.<sup>31</sup>

Een deel van het beleid rond waterbeheer - met name het beleid rond gescheiden afvoer van hemel- en afvalwater - behandelen we in hoofdstuk 6 over rioleringen.

<sup>31</sup> Aldus de gemeente in het ambtelijk wederhoor op de conceptversie van dit rapport.

## 5.4 Uitvoering

De uitvoering is weinig planmatig. Dat blijkt uit de onderbesteding ten opzichte van de gewijzigde begroting die in 5.2 aan de orde kwam. Dit weerhoudt het college er niet van in de begrotingen 2007/09 op te merken dat de budgetten te laag zijn. Lopende het jaar 2009 zijn - via de perspectievennota - extra budgetten toegekend vanaf 2010. In 2010 lukt het nog niet dit volledig te benutten, maar in 2011 wel. Een voorbeeld van een langlopend project is het herstel van de kademuren bij de Wortelhaven. Al in de begroting 2009 is daarvoor budget beschikbaar, dat echter in de loop van 2009 wordt afgeroomd omdat er vertraging is. In dat patroon past ook dat het college in het najaar van 2011 verwacht dat de werkzaamheden in april 2012 zullen starten<sup>32</sup> om een jaar later te melden dat ze in september 2012 zijn gestart.<sup>33</sup>

Op onderdelen worden er wel precieze plannen gemaakt. De gemeente heeft 56 bruggen in beheer. Voor zestien ervan - die gelegen zijn in de historische binnenstad van Dokkum - is in 2011 het "meerjarenonderhoudsplan (MJOP) vaste gemetselde bruggetjes met ijzeren leuningen" opgesteld. Ook de beweegbare bruggen zijn meegenomen in dit plan.

In de paragraaf van begroting 2011 doet het college een ontboezeming: "Voor het beheren van de kunstwerken heeft Dongeradeel geen beheerprogramma voorhanden, zoals dat wel het geval is voor het wegbeheer, rioolbeheer en groenbeheer en baggeren. De hoeveelheid gemeentelijke beschoeiingen is in een Excel bestand vastgelegd en de onderhoudstoestand hiervan is voor zover mogelijk inzichtelijk gemaakt."<sup>34</sup> Een jaar later is dit veranderd. In de eerste helft van 2012 zijn alle kunstwerken en beschoeiingen geïnspecteerd en de uitkomsten daarvan zijn ingevoerd in een nieuw beheersysteem.<sup>35</sup>

In 2010 is een deel van de uitvoering van het waterbeheer 'uitbesteed', waarmee het raadsbesluit in maart 2009 werd uitgevoerd - inhoudende de overdracht van het beheer van het stedelijk water naar het Wetterskip.

## 5.5 Verantwoording

In de jaarstukken van 2007 t/m 2011 geven de paragrafen kapitaalgoederen voor het onderdeel water vergelijkbaar algemene informatie als de begrotingen. Er wordt melding gemaakt van diverse inspecties, sommige jaarlijks, andere minder frequent. In de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen bij de jaarverslagen wordt aangegeven wat het (gewijzigde) begrotingsbudget was en wat het gerealiseerde. De realisatie is vaak lager dan de gewijzigde begroting, maar een toelichting ontbreekt en evenmin wordt toegelicht hoe zich dat verhoudt tot in de begroting geuite zorgen over het budget.

---

<sup>32</sup> In programmabegroting 2012, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 52,53.

<sup>33</sup> In programmabegroting 2013, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 43.

<sup>34</sup> Programmabegroting 2011, blz. 41; in de begrotingen 2012 en 2013 staan vergelijkbare mededelingen.

<sup>35</sup> In programmabegroting 2013, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 43.

Op een andere plaats in de jaarstukken, namelijk in de toelichtingen bij de rekeningresultaten en/of de programmaverslagen in de rekening, worden wel projecten genoemd die zijn vertraagd, maar wat de achtergronden daarvan zijn, blijft in nevelen gehuld. Af en toe wordt ook verantwoording afgelegd in de bestuursrapportages. Soms gaat dat over overschrijdingen,<sup>36</sup> soms over middelen die juist nog niet zijn uitgegeven, zoals voor het herstel van de kademuren bij de Wortelhaven. Ook in deze tussentijdse rapportages worden achtergronden niet duidelijk.<sup>37</sup>

De geïnterviewde raadsleden merken op dat de raad op verzoek van het college extra geld beschikbaar stelde, onder andere vanwege achterstallig onderhoud van kademuren. Vervolgens bleek dat deze middelen niet volledig besteed zijn; volgens het college - aldus de raadsleden - kwam dat door combinatie van werkzaamheden.

## 5.6 Conclusies bij kapitaalgoed “water”

### Algemeen en financieel

1. Afgaande op de sterke stijging van de feitelijke uitgaven van 66% is de gemeentelijke inspanning van waterbeheer tussen 2007 en 2011 sterk toegenomen.
2. De feitelijke uitgaven zijn ongeveer gelijk aan het primitief begrote budget; de bedragen in de gewijzigde begroting van 2010 en 2011 zijn gemiddeld 14% hoger.

### Beleid

3. Op één uitzondering na heeft de gemeente het gebied van water geen beleidsplan of heeft ze verouderde beleidsplannen.
4. De uitzondering betreft het ‘nieuwe waterbeheer’, dat verbonden is met de rioleering. (Zie hoofdstuk 6 over riolen.)

### Uitvoering

5. Sinds 2012 vindt de uitvoering plaats op basis van het reguliere beheersysteem.
6. De financiële uitkomsten wijzen erop dat de gemeente ook in de praktijk niet planmatig werkt en dat zij opgestelde plannen niet volledig weet te realiseren. (2009, 2010 en 2011)
7. Uit de beschikbare informatie over waterbeheer blijkt niet dat het beheer van wegen, riool en zo nodig groen en water integraal gebeurt. (In het gemeentelijke rioleeringsplan wordt dit wel als beleidsdoel genoemd.)

### Verantwoording

8. De verantwoording vindt vooral plaats in de jaarstukken. Dat gebeurt op versnipperde wijze en informatie over de kwaliteit ontbreekt.

<sup>36</sup> Najaarsrapportage 2007, 6 november 2007, blz. 7.

<sup>37</sup> 1<sup>e</sup> tussentijdse rapportage, 25 mei 2009, blz. 35. In een adem worden genoemd het niet doorgaan van het wegnemen van achterstallig onderhoud aan wegen, de vervanging van de Woudpoortsbrug en herstel van de kademuren bij de Wortelhaven; samen goed voor een meevaller van ruim € 1 miljoen.

9. Geen inhoudelijke verantwoording wordt afgelegd over de vertraging van projecten en de ermee samenhangende verschillen tussen begrote en gerealiseerde uitgaven.

## 6. Riolering

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de kapitaalgoederencategorie riolering. Paragraaf 6.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein en het financiële beslag in de jaren 2007 t/m 2012. In 6.3 behandelen we het beleid rond rioolbeheer. De uitvoering van het beleid en de verantwoording komen in 6.4 en 6.5 aan de orde. Paragraaf 6.6. bevat de conclusies.

### 6.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

Lange tijd ging het bij de riolering om het afvoeren van afvalwater afkomstig van huishoudens, bedrijven en instellingen. De zorgplicht voor het afvalwater vloeide voort uit de Wet milieubeheer. Inmiddels is de zorgplicht van de gemeente wettelijk uitgebreid; basis daarvoor vormt de Waterwet<sup>38</sup>. Deze “verbrede zorgplicht” houdt in dat de gemeente niet alleen zorg draagt voor de afvoer van afvalwater (naar een waterzuiveringsinstallatie), maar ook van het hemelwater. Ook heeft ze een zorgplicht voor de kwaliteit van het bodemwater.

Wij zijn nagaan hoe hoog de totale kosten voor riolen zijn becijferd vóór, tijdens en ná het begrotingsjaar, dat wil zeggen respectievelijk in:

- de primitieve begroting, vastgesteld in november vóór het begrotingsjaar,
- de begroting-na-wijziging, vastgesteld in het begrotingsjaar zelf, en
- de rekening die wordt vastgesteld na afloop van het begrotingsjaar.

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. Het bleek dat voor het jaar 2009 geen gewijzigde begrotingscijfers voor de riolering in de jaarrekening staan. Dat komt omdat in dat jaar de riolering onderdeel is van “infrastructuur”. In de (primitieve) begroting worden daarvan de afzonderlijke onderdelen gepresenteerd (o.a. riolering), maar in de rekening niet. En juist in de rekening worden de rekeningresultaten en de *gewijzigde* begroting met elkaar vergeleken. Omdat het maar één uit vijf jaren betreft, heeft het op de conclusies geen wezenlijke invloed.

We presenteren de gegevens in Tabel 6.1 en de daarvan afgeleide Tabel 6.2. De eerste tabel geeft de jaarlijkse ontwikkeling weer, zowel de begrote als de werkelijke. Nu is het een algemeen verschijnsel dat zich bij infrastructurele werken vertragingen en versnelingen voordoen, waardoor de ontwikkeling van jaar op jaar grillig kan zijn. Daarom hebben we in de tweede tabel het gemiddelde over vijf jaar berekend.

---

<sup>38</sup> Vóór de Waterwet was er al de Wet op de gemeentelijke watertaken, die op 1.1.2008 van kracht werd. Deze is nadien opgegaan in de bredere Waterwet.

**Tabel 6.1 Bruto-lasten riolering in 2007/ 2012; in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primitieve begroting T (najaar T-1)	1.493	1.630	1.861	1.753	1.803	1.914
begroting na wijziging (in jaar T)	2.028	2.115	nb	2.084	2.072	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.407	1.437	1.504	1.707	1.790	nb

**Tabel 4.2 Gemiddelde bruto-lasten riolering in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	1.708
begroting na wijziging (in jaar T) #)	2.078
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.569

#) Dit is het gemiddelde van vier i.p.v. vijf jaren

Uit deze tabellen zijn volgende conclusies te trekken:

1. De primitieve begrotingen en de rekeningen laten een stijgend budget zien; de totale stijging van 2007 tot en met 2011 was 21% volgens de begroting en 27% volgens de rekening.
2. Gemiddeld zijn de gerealiseerde kosten wat lager dan het begrote budget: € 1,6 miljoen respectievelijk € 1,7 miljoen.
3. Het verschil tussen budgetten die de raad bij begrotingswijziging beschikbaar stelt en de rekening is groot. Volgens de gewijzigde begroting had het college gemiddeld € 2,1 miljoen; daarvan wordt gemiddeld € 0,5 miljoen ofwel een kwart niet uitgegeven.
4. Het algemene beeld is dat de primitieve begroting een wat hoge schatting van de kosten volgens de jaarrekening is en dat de extra budgetten van de bijgestelde begroting helemaal niet worden benut.

Zoals al opgemerkt in het hoofdstuk over wegen, spoort dit algemene beeld met de constatering van de accountant in zijn bevindingen bij de jaarrekeningen. In alle jaren van de onderzoeksperiode is sprake van aanzienlijke financiële meevallers door het niet of maar deels uitvoeren van gemaakte plannen. Over de achtergronden daarvan staat over het algemeen erg weinig in de jaarstukken. Bij het onderdeel riolering echter, wordt wat meer toegelicht, namelijk over de vertraging in woonwijk Fonteinslanden in Dokkum. Een getalsmatige en financiële evaluatie ontbreekt echter. Daardoor is ook niet goed te beoordelen of de opmerking die de accountant bij de jaarrekening van 2010 maakt, nog van toepassing is. Die opmerking ging over de reserve riolering en luidde: "Deze reserve bedraagt ultimo 2010 € 1,1 mln. (2009: € 1,4 mln.). Dit lijkt ten opzichte van het uitgangspunt van kostendekkende tarieven omvangrijk." Overigens voegt de accountant hier de nuance aan toe: "Deze reserve zal de komende 10 jaar echter ook ingezet worden om incidentele kosten te kunnen dekken

die gerelateerd zijn aan de gemeentelijke watertaken.”<sup>39</sup> In het vorige hoofdstuk zagen we dat er bij “water” ook enige onderbesteding plaatsvindt.

### 6.3 Beleid

Het beleid in de jaren waarop dit rekenkameronderzoek zich richt (2007-2012) is vooral gebaseerd op het gemeentelijke rioleringsplan (GRP) 2008-2012 dat werd vastgelegd in 2008. Tijdens dit onderzoek werkte de gemeente aan een verbreed gemeentelijke rioleringsplan (VGRP) 2013-2018.

Het GRP 2008-2012 bevat ook een evaluatie van het GRP daarvóór. De conclusie is dat drie van de zes doelen van het GRP 2003-2007 deels waren gehaald en drie helemaal. De doelen voor het GRP 2008-2012 waren:<sup>40</sup>

- inzameling van het binnen het gemeentelijk gebied geproduceerde afvalwater,
- inzameling van hemelwater,
- transport van het ingezamelde water naar een geschikt verzamelpunt,
- voorkomen van ongewenste lozing naar oppervlaktewater, bodem en grondwater,
- voorkomen van overlast voor de omgeving (in breedste zin van het woord),
- doelmatig beheer en goed gebruik van de riolering.

Alle doelen worden concreet uitgewerkt. Eén van de manieren waarop men het doelmatig beheer wil bevorderen is het integraal beheren van de openbare ruimte, d.w.z. het op elkaar afstemmen van riool- en wegenbeheer en zo nodig ook met het water- en groenonderhoud.

Door de specifieke bodemkundige omstandigheden in de gemeente, heeft Wetterskip Fryslân tot 2015 uitstel verleend voor het aansluiten van een groot deel van de percelen in het buitengebied op het riool of op een IBA, een installatie voor “individuele behandeling van afvalwater”. De weerslag van het beleid uit het GRP is in de eerste jaren van de onderzoeksperiode wat algemeen. Gaandeweg wordt dit concreter, onder andere door het benoemen van concrete projecten waar beheer en renovatie ter hand worden genomen.

### 6.4 Uitvoering

De kwaliteit van de gemeentelijke riolering is minder onderhevig aan invloeden van buitenaf, bijvoorbeeld het weer, dan de gemeentelijke wegen. Daardoor fluctueert de kwaliteit van het rioolstelsel minder. Voor een doelmatig en effectief beheer zijn daarom minder inspecties nodig dan bij wegen. In de eerste jaren van de onderzoeksperiode 2007/2010 werd per jaar circa 10% van het rioolstelsel geïnspecteerd en schoongemaakt. Daarna is de

---

<sup>39</sup> PWC, Rapport van bevindingen 2010. Op blz.17.

<sup>40</sup> GRP Dongeradeel 2008-2012, 17 april 2008, blz. 23.



frequentie verlaagd naar 5% per jaar.<sup>41</sup> Dat is opmerkelijk omdat in het GRP 2008-2012 op dat punt juist een extra inspanning was aangekondigd.<sup>42</sup>

De inspectiegegevens worden geautomatiseerd in de beheerpakketten ingelezen. In die gevallen dat onderhoud nodig is, leidt de combinatie van een eenheidsprijs voor de betreffende onderhoudsmaatregel met de omvang van de schade tot een benodigd budget.

Ten behoeve van de uitvoering wordt het GRP nader uitgewerkt. Zo is er in 2010 een BasisRioleringsplan (BRP) voor Dokkum vastgesteld, waarna de gemeente is begonnen aan BRP's voor de dorpen. Ook laat de gemeente door externe bureaus een "maatregelenadvies" uitvoeren om heel specifiek na te gaan welke maatregelen genomen moeten worden.<sup>43</sup>

Als zodanig maakt dit alles een goede en gedegen indruk. Wel blijft de vraag staan die we eerder opriepen: waarom wordt er stelselmatig minder uitgegeven dan begroot? Zoals in 6.2 werd in 2007/2011 een kwart minder uitgegeven dan de raad bij gewijzigde begroting beschikbaar stelde.

## 6.5 Verantwoording

De verantwoording in de jaarverslagen in de jaren 2007 en 2008 is erg algemeen van aard, dat verandert evenwel vanaf het jaarverslag 2009. Vanaf 2010 wordt ook de begroting concreter. Projecten die in de begroting staan, staan ook in het jaarverslag, zodat de informatie kan worden vergeleken. In kwalitatieve zin - getallen en bedragen ontbreken nog steeds - wordt in één geval duidelijk uitgelegd waarom geplande werkzaamheden niet tot uitvoering kwamen. Dit betreft de werkzaamheden in de wijk Fonteinslanden te Dokkum, die al in 2010 hadden moeten beginnen. Door een combinatie van stagnerende woningbouw en lastige afstemming met woningstichting "Thûs Wonen" was dit in 2012 nog niet gebeurd.<sup>44</sup>

Dit beeld van de verantwoording is ook te illustreren aan wat wordt gezegd over de kwaliteit van het riool. In de jaren 2007/2009 staat in de begroting simpelweg dat de toestand van de riolen "redelijk tot goed" is. Vanaf 2010 vinden we concretere informatie over inspecties waaruit de onderhoudstoestand blijkt. Wat mist is een expliciet oordeel naar aanleiding van die concrete situatie. Met andere woorden: uit de concrete informatie over inspecties van specifieke delen van het riool ontstaat de indruk dat de toestand ook na 2009 "redelijk tot goed" is, maar expliciet lezen we dat nergens.

De duidelijke verbetering in de verantwoording op het terrein van het rioolbeheer laat onverlet dat de vraag naar het waarom van de onderbesteding grotendeels onbeantwoord blijft. Dat klemt te meer omdat het om éénvijfde van het (gewijzigde) budget gaat.

---

<sup>41</sup> Programmabegroting 2008, blz.50, noemt een frequentie van 5%-10% per jaar programmabegroting 2012, blz.42, noemt een frequentie van 5%-10% per jaar en Programmabegroting 2013, blz.42, noemt een frequentie van "circa 5%" per jaar. In het ambtelijk wederhoor bij de conceptversie van dit rapport noemt de gemeente enigszins andere percentages. Deze zijn in de hoofdtekst verwerkt.

<sup>42</sup> GRP Dongeradeel 2008-2012, 17 april 2008, blz. 26.

<sup>43</sup> GRP Dongeradeel 2008-2012, 17 april 2008, blz. 26.

<sup>44</sup> Programmabegroting 2012, blz.50 en Programmabegroting 2013, blz.41

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat ze raad informatie ontvangt over inspecties van de riolering. Toch missen ze het overzicht, met name hoe het staat met de uitvoering van de vrij ambitieuze plannen, waarvoor de raad extra middelen beschikbaar heeft gesteld.

## **6.6 Conclusies bij kapitaalgoed “riool”**

### Algemeen en financieel

1. Het financiële beeld van het rioolbeheer heeft twee gezichten. Aan de ene kant stijgt het bedrag dat er feitelijk aan is besteed in de jaren 2007/2011 met een kwart, van € 1,4 miljoen in 2007 naar 1,8 miljoen in 2011. Aan de andere kant geeft het college gemiddeld ook een kwart minder uit dan de raad beschikbaar stelt; van de gemiddeld jaarlijks beschikbare € 2,1 miljoen blijft € 0,5 miljoen onbesteed.
2. Dit financiële beeld is weerslag van wat er ‘in het veld’ gebeurt: vele plannen worden vertraagd uitgevoerd.

### Beleid

3. Het beleid is neergelegd in het wettelijke verplichte gemeentelijke rioleringsplan (GRP) met de looptijd 2008-2012; een met nieuwe watertaken verbreed GRP 2013-2018 is in de maak. Het integraal beheren van het riool en andere delen van de openbare ruimte is expliciet als beleidsdoel opgenomen.
4. De doelen zijn in de begrotingen 2007/2011 aanvankelijk heel algemeen geformuleerd, maar gaandeweg worden ze concreter.

### Uitvoering

5. De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. Als zodanig maakt dit een gedegen indruk. Klaarblijkelijk is het dagelijkse, operationele beheer goed op orde.
6. Afgaande op de financiële resultaten in 2007/2011 wordt gemiddeld van de plannen een vijfde niet uitgevoerd; de bestudeerde documenten vermelden vaak “vertraging”, maar de achtergronden worden amper uiteengezet.
7. Uit de beschikbare informatie over rioolbeheer blijkt niet dat het beheer van wegen, riool en zonodig groen en water in de praktische uitvoering integraal gebeurt.

### Verantwoording

8. In de jaarverslagen wordt over de uitvoering aanvankelijk slechts heel algemeen verantwoording afgelegd. In de latere jaren wordt de verantwoording concreter in de vorm van met naam en toenaam genoemde projecten.
9. Op grond van de informatie van het college kan worden geconcludeerd dat de toestand van het riool “redelijk tot goed” is.

10. In slechts één geval - de woonwijk Fonteinslanden - wordt uitgelegd waardoor de vertraging in het rioolbeheer ontstond.
11. Het ontbreekt aan een strategische evaluatie over meerdere jaren. Dat heeft onder meer het gevolg dat nergens aandacht wordt besteed aan de structurele onderbesteding in de jaren 2007/2011 en de achtergronden daarvan.

## 7. Groen (incl. speelvoorzieningen)

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de kapitaalgoederencategorie groen. Paragraaf 7.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein en het financiële beslag ervan in de jaren 2007 t/m 2012. Vervolgens behandelen we in 7.3 het beleid rond groen. De uitvoering van het beleid en de verantwoording ervan komen in 7.4 en 7.5 aan de orde. We sluiten af met conclusies in paragraaf 7.6.

### 7.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

Bij openbaar groen denkt men niet onmiddellijk aan het woord “kapitaalgoed”, maar feitelijk worden door gemeenten omvangrijke investeringen gedaan in het openbare groen. Onder “groen” vallen plantsoen, parken en bomen, maar ook begraafplaatsen. Om aan te sluiten bij de indeling in vijf categorieën van het BBV hebben we de in Dongeradeel afzonderlijk onderscheiden subcategorie “speelvoorzieningen” ook bij “groen” gevoegd.

Wij zijn nagegaan hoe hoog de totale kosten voor openbare groen zijn becijferd vóór, tijdens en ná het begrotingsjaar, dat wil zeggen respectievelijk in:

- de primitieve begroting, vastgesteld in november vóór het begrotingsjaar,
- de begroting-na-wijziging, vastgesteld in het begrotingsjaar zelf, en
- de rekening die wordt vastgesteld na afloop van het begrotingsjaar.

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. Het blijkt dat in de jaren 2007/09 geen gewijzigde begrotingscijfers voor groen in de jaarrekening staan. Dat komt omdat in die jaren het openbare groen onderdeel is van “beheer openbare ruimte”.<sup>45</sup> In de (primitieve) begroting worden daarvan de afzonderlijke onderdelen gepresenteerd (o.a. groen), maar in de rekening niet. En juist in de rekening worden de rekeningresultaten en de *gewijzigde* begroting met elkaar vergeleken. Dat neemt niet weg dat de gemeente op deze wijze het voorschrift uit BBV overtreedt dat de rekening op dezelfde wijze moet zijn ingericht als de begroting, alsook het voorschrift uit de eigen verordening dat zowel de begroting als de rekening “productinformatie” moet bevatten.

Bovendien was de specificatie van de kosten van speelvoorzieningen in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen van dien aard, dat we er *geen* eenduidige meerjarenreeks van konden maken. Bij wijze van grove schatting kan men denken aan een bedrag rond € 100.000 euro per jaar, circa drie procent van het totale budget voor openbaar groen.

---

<sup>45</sup> In 2009 wordt de naam “infrastructuur” gebruikt en daar hoort naar “beheer openbare ruimte” ook de riolering bij.

We presenteren de voorhanden gegevens in Tabel 7.1 en de daarvan afgeleide Tabel 7.2. De eerste tabel geeft de jaarlijkse ontwikkeling weer, zowel de begrote als de werkelijke. Nu is het een algemeen verschijnsel dat zich bij infrastructurele werken vertragingen en versnellingen voordoen waardoor de ontwikkeling van jaar op jaar grillig kan zijn. Daarom hebben we in de tweede tabel het gemiddelde over vijf jaar berekend. Het betreft de som van de (voorhanden) bruto-lasten van de posten: Groenvoorzieningen “algemeen”, “De Skûle Metslawier” en “wijkbeheer”; Volkstuinen; begrotingsposten 4.6 resp. 2.4 sub Sportvelden; begrotingsposten 7.1 resp. 1.6 sub Recreatieve voet- en fietspaden:

**Tabel 7.1 Bruto-lasten groen in 2007/ 2012; in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primitieve begroting T (najaar T-1)	2.598	2.619	2.859	2.927	2.911	2.866
begroting na wijziging (in jaar T)	nb	nb	nb	3.469	3.113	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	2.758	2.925	2.801	3.304	3.032	nb

**Tabel 7.2 Gemiddelde bruto-lasten wegen in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's**

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	2.783
begroting na wijziging (in jaar T)	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	2.964

In Tabel 7.1 is te zien dat de primitief begrote budgetten in vier van de vijf jaren wat lager zijn dan wat er volgens de rekening feitelijk is uitgegeven. Gemiddeld over alle vijf jaren ligt het primitieve budget op € 2,8 miljoen tegen € 3,0 miljoen volgens rekening; procentuele is dat gemiddeld 6,5% per jaar.

In de twee jaren dat ook het gewijzigde budget bekend is (2010 en 2011), blijkt dat dit gemiddeld 13% hoger is dan het primitieve budget: daarvan wordt vervolgens gemiddeld 4% niet uitgegeven. Zoals gezegd kunnen de lasten voor infrastructurele werken grillig verlopen zodat die twee jaren toevallige uitschieters kunnen zijn. Of dat echt zo is, is bij gebrek aan gegevens niet rechtstreeks na te gaan. Een indirecte manier om die vraag te beantwoorden is het verschil tussen primitieve begroting en rekening in de periode 2007/2009. Dat is 5%. Ook dat is niet een heel grote afwijking. Gecombineerd met de algemene ervaring dat kosten van groenbeheer een naar verhouding stabiele ontwikkeling laten zien, is het aannemelijk dat de budgetten *na wijziging* evenmin veel afwijken van de gerealiseerde uitgaven.

Het geheel overziende zijn uit deze tabellen volgende conclusies te trekken:

1. De primitieve begrotingen en de rekeningen laten een matig stijgend budget zien van circa 11%, dus zo'n 2% per jaar.
2. Gemiddeld zijn de gerealiseerde kosten wat hoger dan het begrote budget: € 3,0 miljoen tegen € 2,8 miljoen, dit is gemiddeld 7% meer.

3. Vermoedelijk verschillen de budgetten na begrotingswijziging evenmin veel met de gerealiseerde kosten.
4. Het algemene beeld van de kosten van groenbeheer is een vrij stabiele en beheersbare ontwikkeling.

### 7.3 Beleid

Het groenbeheer in Dongeradeel is beleidsarm. In de eerste helft van de onderzoeksperiode (2007/2012) wordt steeds verwezen naar het Groenbeheerplan 1990. *“Tot op heden geldt de in 1990 vastgestelde beleidslijn. Het onderhoudsniveau moet gelijk blijven, een eenheid vertonen door de gehele gemeente en het onderhoud dient zo efficiënt mogelijk uitgevoerd te worden. Waar mogelijk worden de ecologische waarden versterkt.”*<sup>46</sup> In de begroting 2009 wordt daaraan toegevoegd dat het college een nieuw beleidsplan in voorbereiding heeft dat het in 2009 verwacht te presenteren. Daar komt het niet van, want in de begroting 2010 lezen we: “Afhankelijk van het nieuw te ontwikkelen beleidsplan (2010) en hieruit voortvloeiende beheerplan (2011), zal een keuze van het onderhoudsniveau gemaakt moeten worden. Hieruit zal inzicht worden verkregen in de financiële gevolgen en mogelijkheden.”<sup>47</sup> Uit de rekeningen van 2010 en 2011 blijkt dat het nieuwe beleidsplan en het er van afgeleide beheerplan er niet zijn gekomen.

Ondertussen had de raad eind 2009 besloten om in begrotingsjaar 2011 € 91.000 te bezuinigen op het openbaar groen. In de begroting 2011 kondigt het college aan dat het hiervoor benodigde “omvormingsplan” in 2011 zal zijn afgerond; uit de jaarrekening 2011 blijkt dat dit ook is gebeurd en zelfs een besparing op het jaarlijkse onderhoud van € 140.000 heeft opgeleverd. Andere beleidsmatige informatie ontbreekt.<sup>48</sup>

#### *Onderdeel speelvoorzieningen*

In elke paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt hier in de jaren 2007/2012 evenveel aandacht besteed als aan groenbeheer in het algemeen. Gezien het budgettaire beslag van circa 3% van het totale groenbeheer, kiezen wij ervoor er niet veel aandacht aan te besteden. De basis van het gemeentelijke beleid vormt het “speelplaatsenbeleid” uit 1992.<sup>49</sup> In de jaren nadien komt af en toe aan de orde dat het beleid vernieuwd moet worden, maar ook daar komt het niet van. De laatste aankondiging van een nieuw beleidsplan staat in de begroting van 2012.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Programmabegroting 2007, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz.35.

<sup>47</sup> Programmabegroting 2010, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz.32.

<sup>48</sup> Programmabegroting 2011, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz.35 resp. Jaarverslag 2011, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz.17.

<sup>49</sup> Programmabegroting 2007, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz.35; idem 2008, blz.39; idem 2009, blz.31.

<sup>50</sup> Programmabegroting 2012, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz.43.

## 7.4 Uitvoering

In de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen treffen we jaarlijks vergelijkbare passages aan over de uitvoering. Daaruit blijkt dat de uitvoering is gebaseerd op een *operationeel* beheerplan (niet te verwarren met het groenbeheerplan uit 1990 en de beleids- en beheerplannen die in 2010/2011 zouden worden opgesteld die veel beleidsmatiger zijn). Dat *operationele* beheerplan wordt gevoed door een beheersysteem waarin gegevens o.a. over het areaal worden opgenomen; de gegevens worden regelmatig geactualiseerd. Niet alles wordt bijgehouden, zoals blijkt uit de jaarlijkse naar voren gebrachte zorgen van het college over het ontbreken van de middelen om systematische boominspecties te doen.<sup>51</sup> Dat op zijn beurt kan leiden tot meer claims, aldus het college. In tabel 4.4. is een deel van de informatie hierover uit de jaarverslagen 2008/2011 samengebracht.

**Tabel 7.3 Aantallen aansprakelijkheidstelling i.v.m. groenbeheer en deel van kosten voor de gemeente**

	2008	2009	2010	2011
Aansprakelijkstellingen	10	11	0	14
Deel van kosten	€ 4.472	€ 4.610	€ 0	€ 4.143

Wat betreft de kosten merken we op dat de bedragen de stand van zaken tijdens het opmaken van de jaarrekening weergeven, toen een deel van de zaken nog liep, zodat de kosten nog wat kunnen oplopen. Verder wordt een deel van de kosten gedekt door een verzekering. De verzekeringspremie i.v.m. groenbeheer is niet in de tabel verwerkt (wel het eigen risico dat de gemeente betaalt).

We concluderen dat het *financiële* risico van de gemeente beperkt is, ook als men met bijkomende kosten rekening houdt. Uiteraard kleven aan deze claims voor burgers en gemeente ook andere dan financiële schades die in een bestuurlijke beslissing over het acceptabele aantal claims moeten worden meegewogen.

## 7.5 Verantwoording

In de programma's van de jaarverslagen treft men evenals in de begrotingen weinig aan over groenonderhoud. In de paragrafen kapitaalgoederen van de jaarverslagen staan vrijwel dezelfde teksten als in de begroting.

Wat meer variatie treffen we aan in de teksten over speelvoorzieningen, al zijn ze nauwelijks meer concreet. Met naar schatting 3% van het groenbudget zijn die financieel van onderschikt belang, maar blijkbaar werd er politiek-bestuurlijk veel waarde aan gehecht. Aanvankelijk is er veel aandacht voor de bezuinigingen in de begrotingsjaren 2005/2008; daardoor ontstaat achterstand in het onderhoud. In 2009 worden de kortingen teruggedraaid

<sup>51</sup> Deze zorg wordt in alle Programmabegrotingen van 2007 t/m 2012 geuit.

en komen er zelfs extra middelen, wat ruimte geeft voor betere inspecties en terugdringen van de achterstand. In 2010 maakt het college een pas op de plaats wat betreft grootschalige vervangingen en renovaties, omdat het eerst de uitkomst van “nieuw beleid” wil afwachten. Zoals we in paragraaf 7.3 zagen, komt dat nieuwe beleid er niet, zodat het geen verbazing wekt dat het college in 2011 opnieuw een pas op de plaats maakt.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat het hen ontbreekt aan samenhangende informatie. Een probleem is ook de veelheid van informatie op hetzelfde moment. Daardoor heeft de raad verzuimd om het groenbeheerplan tegelijk met de begroting te behandelen.

## 7.6 Conclusies bij kapitaalgoed “groen”

### Algemeen en financieel

1. De budgetten voor groenbeheer laten een matige stijging zien van circa 2% per jaar.
2. De begrote en feitelijke uitgaven liggen dicht bij elkaar, wat wijst op een redelijk goed beheerst proces.

### Beleid

3. Het beleid voor groenbeheer dateert van 20 jaar geleden en is dus verouderd.
4. De beschrijving van de beheeraspecten in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen zijn algemeen van aard en vormen amper een basis voor sturing.

### Uitvoering

5. De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. Structurele boominspecties vinden echter niet plaats.
6. Uit de beschikbare informatie over groenbeheer blijkt niet dat het beheer van wegen, riool, groen en water integraal gebeurt. (In het gemeentelijke rioleringsplan wordt dit wel als beleidsdoel genoemd.)

### Verantwoording

7. In de jaarverslagen wordt over groenbeheer in het algemeen vrijwel geen verantwoordingsinformatie gegeven; in de meeste jaren treft men dezelfde teksten aan. Over de kwaliteit van het openbare groen is op grond van de bestudeerde documenten dan ook niet te zeggen.
8. Over het kleine onderdeel speelvoorzieningen is de informatie wat gevarieerder, maar concrete informatie wordt vrijwel niet verstrekt.
9. Wat verder ontbreekt is een alomvattende evaluatie van de doelmatigheid het groenbeheer.



## 8. Gebouwen

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de kapitaalgoederencategorie gebouwen. Paragraaf 8.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein en het financiële beslag ervan in de jaren 2007 t/m 2012. Vervolgens behandelen we in 8.3 het beleid rond het beheer van gebouwen. De uitvoering van het beleid en de verantwoording ervan komen in 8.4 en 8.5 aan de orde. We sluiten af met conclusies in paragraaf 8.6.

### 8.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

“Gebouwen” is een veel omvattend begrip. Er vallen onderwijsgebouwen onder (scholen voor basis- en voorgezet onderwijs, gymlokalen), maar ook welzijnsaccommodaties (dorpshuizen, peuterspeelzalen, bibliotheken) en sportaccommodaties. Verder zijn de ‘gemeentelijke’ gebouwen te noemen (onder andere het gemeentehuis, gemeentelijke werkplaatsen, kerktorens). Voor elke groep gelden andere regels en bestuurlijke verhoudingen. Bij het beheer en onderhoud van onderwijsgebouwen liggen de gemeentelijke taken vast in wet- en regelgeving over onderwijshuisvesting en heeft de gemeente van doen met schoolbesturen. Andere besturen en minder stringente regels bepalen de context van het beheer van welzijns- en sportaccommodaties.

In voorgaande hoofdstukken over wegen, water, riool en groen zijn we nagaan hoe hoog de totale kosten zijn vóór, tijdens en ná het begrotingsjaar, dat wil zeggen respectievelijk in de primitieve begroting, de begroting-na-wijziging en in de rekening. Zoals al aangegeven in paragraaf 1.4 is dat voor gebouwen niet gedaan. De reden is tweemaal. Ten eerste is een dergelijk kostenoverzicht op basis van de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen niet te geven. Ten tweede is dit evenmin mogelijk op grond van de programma’s van de begrotingen en rekeningen. Daarin staat weliswaar veel informatie over welzijns- en sportaccommodaties, maar is het vaak niet duidelijk of die bedragen betrekking hebben op het gebouwenbeheer of op andere exploitatielasten of op beide.<sup>52</sup> Onder groot voorbehoud is onze schatting dat de kosten van het gebouwenbeheer één tot anderhalf miljoen euro per jaar belopen. (Zie paragraaf 3.2 van dit rapport voor meer details.)

Dat betekent dat uit de informatie in de begrotingen en de rekeningen geen systematisch en compleet financieel overzicht van het gebouwenbeheer is te maken.

---

<sup>52</sup> Nu is het - volgens het BBV - ook niet per se de bedoeling dat zulke informatie in de programma’s staat. Echter, als men het niet in de paragraaf vindt (wat wel de expliciet bedoeling is!) zou informatie in de programma’s een (onbedoeld) alternatief kunnen zijn. *Quod non.*

### 8.3 Beleid

Alvorens op het beleid in te gaan, is het van belang te wijzen op een wezenlijk verschil tussen gebouwen en de andere categorieën kapitaalgoederen. De gebruikers zijn doorgaans georganiseerd en soms invloedrijk in de lokale gemeenschap. Dat geeft een andere “beleidscontext”, dan bij de andere categorieën waarvan de gebruikers geen of veel lossere verbanden vormen. Het gevolg is dat het beheer van gebouwen is ingebed in verscheidene vormen van formeel en informeel overleg. Door de specifieke kenmerken van het Nederlandse onderwijsbestel en de daarmee samenhangende wet- en regelgeving is het beheer van onderwijsgebouwen formeler georganiseerd dan bij de meeste andere gebouwen. Bovendien geeft de schoolplicht en het “recht op goed onderwijs” de schoolbesturen in beginsel een sterkere positie dan andere gebruikers van gebouwen. ‘Onderwijs’ of niet, in alle gevallen geldt dat de gemeente moet ‘dealen’ met de gebruikers van gebouwen.

Het is met deze achtergrond begrijpelijk dat het beleid rond gebouwenbeheer in de begroting en de rekening op andere wijze wordt beschreven. In de paragrafen van de begrotingen gebeurt dat op vrij algemene wijze; van jaar op jaar veranderen de teksten weinig. In de rekening is dat anders. Ook daar wordt het beleid in algemene zin beschreven, maar dit wordt aangevuld met heel concrete informatie over de uitkomsten van het beleid. Zowel in de paragrafen als in de programma’s van de rekeningen staat vaak zeer praktische informatie over concrete projecten. (In paragraaf 8.5 zullen we daarvan enkele voorbeelden geven.) Op deze wijze is het voor raadsleden *die zijn ingevoerd in de lokale situatie* mogelijk om na te gaan waartoe het ‘dealen’ van de gemeente met de gebruikers van gebouwen heeft geleid.

Dat neemt niet weg dat het beleid voor gebouwenbeheer summier is. In de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen staat alleen dat het beleid is om de gebouwen “sober en doelmatig” te beheren. Een in vele gemeenten gebruikelijke IHP (integraal huisvestingsplan voor het onderwijs) ontbreekt in de meeste jaren van de onderzoeksperiode. Pas in de programmabegroting 2010 kondigt het college aan een IHP op te stellen; een mededeling die in de programmabegroting 2011 wordt herhaald. In programmabegroting 2012 volgt de mededeling dat het IHP in 2012 zal worden *uitgevoerd*. Het IHP bevat zowel een perspectief voor de lange termijn, als diverse concrete maatregelen voor de korte termijn. De doelmatigheid van het beheer wordt bevorderd door een (nieuw) inspectiesysteem.

Voor de niet-onderwijsgebouwen geldt dit nog sterker. In de jaren 2007/2012 komt het woord “accommodatiebeleid” niet voor in de bestudeerde documenten. In de programmabegroting 2013 lezen we echter: *“In 2013 zal een accommodatiebeleidsplan voor het beheer van de gemeentelijke gebouwen aan uw raad worden voorgelegd.”*<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Programmabegroting 2013, blz.131.

## 8.4 Uitvoering

Evenals bij de meeste andere kapitaalgoederen zijn ook bij gebouwen inspecties van belang. Ze vinden jaarlijks of tweejaarlijks plaats. De inspecties worden ingebracht in beheersystemen op grond waarvan ook financiële vooruitberekeningen worden gemaakt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen preventief onderhoud dat veelal een cyclus van 1 tot 10 jaar kent enerzijds en technisch of ingrijpend onderhoud met een horizon van 10 tot 40 jaar anderzijds. In 2012 wordt bovendien een modernere manier van meten van staat van de onderhoud geïntroduceerd.

Wat al eerder aan de orde kwam in dit rapport, speelt tot ongeveer 2010 ook bij het gebouwenbeheer. De ramingen van benodigde budgetten is vrijwel altijd hoger - en niet zelden aanzienlijk hoger - dan wat de raad aan budgetten beschikbaar stelt. Vanaf 2011 verandert dat. Niet abrupt, maar onmiskenbaar. In de begroting van 2013 kiest het college een toonzetting waaruit tevredenheid blijkt.

## 8.5 Verantwoording

Anders dan in de begrotingen is de informatie in de paragrafen en deels ook in de programma's van de jaarverslagen heel concreet; deels geldt dat ook voor de tussentijdse rapportages gedurende het jaar. Vaak worden schoolgebouwen en andere accommodaties waaraan onderhoud is gepleegd bij naam genoemd. Drie uit vele voorbeelden:

*“Brandveiligheid scholen Primair Onderwijs: In 2008 is uitvoering gegeven aan de 1e fase van de noodzakelijke maatregelen/aanpassingen. Het betreft het brandveilig maken van de gangen (vluchtroutes) en het aanbrengen van ontruimingsinstallaties en noodverlichting. De 2e en 3e fase volgen in 2009 en 2011.”<sup>54</sup>*

*“Groot Onderhoud museum Admiraliteitshuis Dokkum: In 2009 zijn de gevels aan de buitenzijde gerestaureerd. Het betreft hier vervanging van aangetaste kozijnen, nieuwe goten en schilderwerk.”<sup>55</sup>*

*“Verbouw brandweerkazerne-stadswerf: In 2010 is kantoor- en overlegruimte gerealiseerd in de brandweergarage voor de teamleiders en coördinatoren van de afdeling Gemeentewerk. De leegstaande ruimten van het voormalige streekarchivariaat zijn aangepast aan de hedendaagse eisen en opnieuw ingericht. De kantine voor Gemeentewerk in dit gebouw is na 35 jaar gemoderniseerd en voldoet nu ook weer aan de brandveiligheidseisen. Voor de uitvoering is € 50.000,- uit het onderhoudsbudget gebouwen gehaald en aanvullend € 122.800,- aan krediet beschikbaar gesteld.”<sup>56</sup>*

Uit het laatste voorbeeld blijkt dat in de verantwoording ook financiële informatie wordt verschaft, maar die is zo specifiek dat ze in het kader van het gebouwenbeheer in het algemeen niets zegt, zelfs niet voor het onderdeel “gemeentelijke gebouwen”. Daar komt

<sup>54</sup> Jaarrekening 2008, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 18.

<sup>55</sup> Jaarrekening 2009, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 8.

<sup>56</sup> Jaarrekening 2010, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 8.

bij dat geen verband wordt gelegd met *begrote* bedragen. Onze kanttekeningen bij de zeer beperkte financiële informatie over het gebouwenbeheer in het algemeen blijven dan ook van kracht.

De geïnterviewde raadsleden hebben geen inzicht in de beleidsmatige opgave en de financiële consequentie van eventuele achtsterstanden.

## 8.6 Conclusies bij kapitaalgoed “gebouwen”

### Algemeen en financieel

1. Met de informatie in de begrotingen en de rekeningen is geen systematisch en compleet financieel overzicht van het gebouwenbeheer te maken.
2. We schatten - onder groot voorbehoud - dat de beheerkosten van gebouwen jaarlijks één tot anderhalf miljoen euro bedragen.

### Beleid

3. Het beleid is in de begrotingen 2007/2011 vrij vaag geformuleerd, maar de resultaten worden achteraf in de jaarrekening heel concreet en gedetailleerd benoemd.
4. De gemeente beschikt sinds 2011 over een integraal huisvestingsplan (IHP) voor het onderwijs; de uitvoering daarvan startte in 2012. Andere beleidsnotities ontbreken; het college kondigt aan in 2013 een accommodatiebeleidsplan aan te bieden.

### Uitvoering

5. De resultaten van de inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de meerjarige onderhoudsplannen en de erop volgende uitvoering. De inspecties vinden om de één tot twee jaar plaats. Sinds 2012 met een moderne methode.
6. Vanaf 2010 zijn de budgetten die de raad beschikbaar stelt - volgens het college - min of meer voldoende om het kwaliteitsniveau te realiseren dat uit de beheersystemen voortvloeit.

### Verantwoording

7. In de jaarverslagen - en deels in de bestuursrapportages - wordt veel en concrete informatie gegeven over het onderhoud van gebouwen. De gebouwen waar onderhoud plaatsvindt, worden met naam en toenaam genoemd en de genomen maatregelen worden vaak *en detail* beschreven.
8. Een algemene verantwoording over de staat van onderhoud van gebouwen ontbreekt.

## 9. Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we eerst de onderzoeksvragen, voor de behandelde kapitaalgoederen afzonderlijk. Vervolgens formuleren we de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Voordat we de vragen voor wegen, water, riool, groen en gebouwen afzonderlijk beantwoorden, gaan we echter in op een aspect van vraag drie, dat voor alle kapitaalgoederen geldt.

### 9.1 Alle kapitaalgoederen: voldoet de informatie aan de eisen van de eigen financiële verordening?

Het voldoen aan de eigen financiële verordening is één van de normen waaraan we de bevindingen toetsen. Nu wil het geval dat de gemeente Dongeradeel een verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet heeft vastgesteld, die geen aanvullingen op het BBV bevat die direct op het kapitaalgoederenbeheer slaan. Er is echter wel één bepaling die *indirect* een rol speelt bij het oordeel over de informatieverstrekking in de begroting en de rekening, namelijk de bepaling dat zowel de begroting als de rekening productinformatie moeten bevatten.<sup>57</sup> Bij het opstellen van de financiële tabellen in de hoofdstukken 4 tot en met 8 bleek dat deze productinformatie wel in alle begrotingen staat, maar niet in alle rekeningen uit de jaren 2007/2011. Daarmee voldoet de gemeente op dit punt niet aan haar eigen verordening en bovendien niet aan het BBV-voorschrift dat de rekening dezelfde indeling moet hebben als de begroting. In combinatie met de *veranderde* indeling en opzet van de beleidsprogramma's in de begrotingen en de rekeningen in 2007/2012 leidt dit tot weinig overzichtelijke financiële informatie.

*Conclusie: In 2007/2009 bevatten de rekeningen geen informatie over alle producten, terwijl de gemeentelijke verordening dat wel voorschreef. Ook is dit strijdig met het BBV-voorschrift dat de opzet van de begroting en de rekening gelijk moeten zijn.*

---

<sup>57</sup> Dat is een wat ongebruikelijke bepaling omdat naar de geest van het BBV de productinformatie vooral een zaak is die het college aangaat, terwijl de raad primair informatie ontvangt per programma (dat veel producten omvat) en per paragraaf. Tegelijk is een dergelijke bepaling niet verboden en ook niet uniek in den lande.

## Kapitaalgoed “wegen” (zie hoofdstukken 4 en 3)

### 1. Heeft de gemeente voor het wegenbeheer een concreet en actueel beleidskader?

Afgaande op de begrotingen 2007 en 2008 lijkt het beleid gericht op verschillende CROW-kwaliteitsniveaus per type gebied. Na 2008 wordt daarover niet meer gerapporteerd, maar expliciet herroepen worden deze doelen evenmin. [1.a en 1.d]. In 2007 en 2008 is niet aangegeven of de gewenste en feitelijke kwaliteit overeenstemmen en zo niet, binnen welke termijn dat wel het geval moet zijn. [1.b] Wel wordt gerapporteerd over de feitelijke kwaliteit op het *gehele* grondgebied van de gemeente tot en met 2009. Het college is duidelijk bezorgd, over de kwaliteit, maar een conclusie over hoe en wanneer de kwaliteit moet verbeteren wordt daaraan niet verbonden. [1.a en 1.b]. Doordat gewenste en feitelijke situatie niet worden vergeleken, kan niet worden bepaald of de doelen zijn gehaald, laat staan of dat doelmatig is gebeurd. Het beleid besteedt evenmin aandacht aan de vraag hoe een doelmatige uitvoering van de (impliciete) beleidsdoelen kan worden bewerkstelligd. [1.c]

*Conclusie: De inhoud van het beleidskader wegenbeheer is onduidelijk en overigens niet actueel. Dat hangt ermee samen dat de raad en het college moeilijk met elkaar tot overeenstemming komen.*

### 2. Biedt het wegenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij het beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?

De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem volgens de CROW-methodiek en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. In die (beperkte zin) is sprake van een systematisch beheer dat een waarborg vormt tegen risico's. [2.a en 2.b].

*Conclusie: Door inspecties en de vastlegging ervan in beheersystemen zijn waarborgen aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.*

### 3. Voldoen financiering en financiële dekking van het wegenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?

Het beleid van activeren en afschrijven is goed en voldoet van de eisen van het BBV. [3.b] De Nota reserves en voorzieningen bevat bepalingen waardoor bepaalde financiële buffers als (vrij besteedbare) bestemmingsreserves worden bestempeld, terwijl het feitelijk (tot het vreemde vermogen behorende) voorzieningen zijn. Hier wordt het BBV naar de letter gevolgd, maar niet naar de geest. Dit is een financieel-technisch uitvloeisel van een onderliggend probleem: het college volhardt in financiële claims die de raad even hardnekkig weigert voor het volle pond te honoreren. [3.b] In de budgettering wordt geen onderscheid gemaakt tussen regulier en groot onderhoud. Dat onderscheid is ook niet te maken in een situatie waarin college en raad niet tot elkaar komen over 'wat moet en kan'. [3.d]

Gezien het onduidelijke beleid en de op diverse onderdelen niet transparante verantwoording, is niet goed te bepalen of de bestaande budgetten en financiële buffers toereikend zijn. Enerzijds verkeren de wegen (volgens de gegevens t/m 2009) voor een deel in een slechte staat, anderzijds wijst de stelselmatige onderbesteding niet op een enorme financiële nood. [3.c]

Wat de vorm betreft voldoen de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen aan de eisen: de drie verplichte onderdelen (beleid, financiële consequenties en vertaling naar begroting) worden onderscheiden. De inhoud daarentegen is onvoldoende. Het beleid is onduidelijk en de vertaling ervan naar de begroting is onsystematisch. Het meest zorgwekkend is dat de spanning niet wordt opgelost tussen wat het college budgettair wil en wat de raad bereid is beschikbaar te stellen. Er is dus een gebrek aan overeenstemming tussen raad en college. Verder is op te merken dat de financiële informatie voor alle categorieën kapitaalgoederen op veel punten te verbeteren is; in het bijzonder het vaak veranderen van de indeling en de opzet door de jaren heen belemmert de inzichtelijkheid. [3.a]

*Conclusies:*

- *De financiering en financiële dekking voldoen aan de eisen die BBV stelt. De informatie daarover - met name in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen - is zeer onvoldoende.*
- *Of de beschikbare budgetten en financiële buffers voldoende zijn is onduidelijk. Dat probleem kan niet worden opgelost zolang de raad en het college niet tot een vergelijk komen over de gewenste kwaliteit en het beschikbare budget.*

#### **4. Wordt het wegenbeheer doelmatig uitgevoerd?**

Het college blijkt niet in staat te zijn alle plannen volledig uit te voeren. In de onderzochte vijf jaren is sprake van stelselmatige vertraging in de uitvoering. [4.a] Hoe dat komt is uit de bestudeerde documenten niet duidelijk geworden, laat staan wat het college doet om dit bij te sturen. [4a. en 4.b] Uit dit onderzoek blijkt niet dat het beheer van wegen wordt afgestemd met het beheer van andere delen van de openbare ruimte. [4.c]

*Conclusies:*

- *Het stelselmatig onvolledig of vertraagd uitvoeren van plannen, wijst niet op een doelmatig wegenbeheer.*
- *Uit de bestudeerde documenten blijkt niet dat het beheer van wegen integraal wordt uitgevoerd, terwijl dat wel een voorwaarde voor doelmatigheid is.*

#### **5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het wegenbeheer goed vervullen?**

Op verschillende plaatsen in de jaarrekeningen en jaarverslagen wordt in alle jaren melding gemaakt van vertraging van projecten van wegenbeheer. Wat de achterliggende oorzaken zijn wordt echter niet duidelijk gemaakt. [5.a en 5.b]

Over de in de begrotingen 2007 en 2008 opgenomen gewenste kwaliteitsniveaus per type gebied is in de jaarverslagen niet gerapporteerd of ze in de praktijk zijn gerealiseerd. Wel is gerapporteerd over de feitelijke kwaliteit op het *gehele* grondgebied tot en met 2009,

maar daaraan zijn geen duidelijke conclusies verbonden. [5.b] Het college kondigt aan in 2013 een beleidskader voor alle kapitaalgoederen aan de raad voor te leggen, dus ook voor het wegenbeheer. [5.a en 5.b]

Van een integrale inhoudelijke en financiële evaluatie over meerdere jaren is geen sprake. Zo kan het gebeuren dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot en tegelijk zijn zorgen uit over te weinig budget. [5.b] Evenmin worden evaluaties van het wegenbeheer gehouden. [5.c]

*Conclusie: Het college voorziet de raad niet van actuele en transparante informatie over het wegenbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken.*

## **Kapitaalgoed “water” (zie hoofdstukken 5 en 3)**

### **1. Heeft de gemeente voor het beheer van “water” een gedegen en actueel beleidskader?**

Met uitzondering het deel dat samenhangt met rioolbeheer, heeft de gemeente voor waterbeheer geen of verouderde beleidsplannen. [1 a, b, c, d]

*Conclusie: Het beleidskader waterbeheer is onvolledig en niet actueel.*

### **2. Biedt het waterbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij het beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?**

De resultaten van de inspecties worden vanaf 2012 ingebracht in een regulier beheersysteem dat een waarborg vormt tegen risico's. Daarnaast zijn in 2012 alle 'waterwerken' opnieuw geïnspecteerd. In voorwaardelijke zin is dus sinds kort sprake van een systematisch beheer dat een waarborg vormt tegen risico's. [2.a en 2.b]

*Conclusie: Door inspecties en de vastlegging ervan zijn waarborgen aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.*

### **3. Voldoen financiering en financiële dekking van het waterbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?**

Het beleid van activeren en afschrijven is goed en voldoet aan de eisen van het BBV. [3.b] De Nota reserves en voorzieningen bevat bepalingen waardoor bepaalde financiële buffers als (vrij besteedbare) bestemmingsreserves worden bestempeld, terwijl het feitelijk (tot vreemde vermogen behorende) voorzieningen zijn. Hier wordt het BBV naar de letter gevolgd, maar niet naar de geest. Dit is een financieel-technisch uitvloeisel van een onderliggend probleem: het college volhardt in financiële claims die de raad even hardnekkig weigert voor het volle pond te honoreren. [3.b] In de budgettering wordt geen onderscheid gemaakt tussen regulier en groot onderhoud. [3.d]



Gezien het onvolledige beleid en de op diverse onderdelen niet transparante verantwoording, is niet goed te bepalen of de bestaande budgetten en financiële buffers toereikend zijn. De onderbesteding van gewijzigde begrotingsbudgetten van 14% in 2010/2011 wijst niet op enorme financiële nood. [3.c]

Wat de vorm betreft voldoen de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen aan de eisen: de drie verplichte onderdelen (beleid, financiële consequenties en vertaling naar begroting) worden onderscheiden. De inhoud daarentegen is onvoldoende. Het beleid is onduidelijk en de vertaling ervan naar de begroting is onsystematisch. Het meest zorgwekkend is dat de spanning niet wordt opgelost tussen wat het college budgettair wil en wat de raad bereid is beschikbaar te stellen. Raad en college komen op dat punt niet tot overeenstemming. Verder is op te merken dat de financiële informatie voor alle categorieën kapitaalgoederen op veel punten te verbeteren is; in het bijzonder het vaak veranderen van de indeling en de opzet door de jaren heen belemmert de inzichtelijkheid. [3.a]

*Conclusies:*

- *De financiering en financiële dekking voldoen aan de eisen die het BBV stelt. De informatie daarover - met name in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen - is zeer onvoldoende.*
- *Of de beschikbare budgetten en financiële buffers voldoende zijn is onduidelijk. Dat probleem kan niet worden opgelost zolang de raad en het college niet tot een vergelijk komen over de gewenste kwaliteit en het beschikbaar budget.*

#### **4. Wordt het waterbeheer doelmatig uitgevoerd?**

Het college blijkt niet in staat alle plannen volledig uit te voeren. In de onderzochte vijf jaren is sprake van stelselmatige vertraging in de uitvoering. [4.a] Hoe dat komt is uit de bestudeerde documenten niet duidelijk geworden, laat staan wat het college doet om dit bij te sturen. [4.a en 4.b]. Uit het onderzoek blijkt niet dat het beheer van water wordt afgestemd met het beheer van andere delen van de openbare ruimte. [4.c]

*Conclusies:*

- *Het stelselmatig onvolledig of vertraagd uitvoeren van plannen, wijst niet op een doelmatig waterbeheer.*
- *Uit de bestudeerde documenten blijkt niet dat het beheer van water integraal gebeurt en daarmee is aan een voorwaarde voor doelmatigheid (op papier) niet voldaan.*

#### **5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het waterbeheer goed vervullen?**

Op verschillende plaatsen in de jaarrekeningen en jaarverslagen wordt in alle jaren melding gemaakt van vertraging van projecten van waterbeheer. Wat de achterliggende oorzaken zijn wordt echter niet duidelijk gemaakt. [5.a en 5b]

Op dit moment ontbreekt het aan een beleidskader. Het college kondigt aan dit in 2013 voor alle kapitaalgoederen aan de raad voor te leggen, dus ook voor het waterbeheer. [5.a en 5.b]

Van een integrale inhoudelijke en financiële evaluatie over meerdere jaren is geen sprake. Zo kan het gebeuren dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot, en tegelijk uit en te na zijn zorgen uit over te weinig budget. [5.b] Er worden geen evaluaties van het waterbeheer gehouden. [5.c]

*Conclusie: Het college voorziet de raad niet van voldoende informatie over het waterbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken.*

## **Kapitaalgoed “riolering” (zie hoofdstukken 6 en 3)**

### **1. Heeft de gemeente voor het rioolbeheer een gedegen en actueel beleidskader?**

Het beleid is neergelegd in het wettelijke verplichte gemeentelijke rioleringsplan (GRP) met de looptijd 2008-2012; een met nieuwe watertaken verbreed GRP 2013-2018 is in de maak. [1.a] Het GRP bevat concrete doelen, die zijn uitgezet in de tijd; ook is er een kostenraming. De weergave van de doelen in de begrotingen 2007/2011 is aanvankelijk heel algemeen geformuleerd, maar wordt gaandeweg concreter. [1.b] Aan doelmatigheid wordt in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) op verschillende manieren aandacht besteed. Bijvoorbeeld via integraal beheer van de gehele openbare ruimte en door inspecties die een tijdig ingrijpen mogelijk maken, zodat grotere schade wordt voorkomen. [1.c] Deze en andere aspecten van het GRP kunnen nog wat meer in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen tot uiting komen.

*Conclusies:*

- *Het GRP 2008-2012 vormt een gedegen beleidskader voor het rioolbeheer, aan een actualisatie ervan wordt momenteel gewerkt.*
- *De weerslag van het GRP in begroting en rekening kan nog beter.*

### **2. Biedt het rioolbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij het beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?**

De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. In die (beperkte) zin is sprake van een systematisch rioolbeheer dat een waarborg vormt tegen risico's. [2.a en 2.b]

*Conclusie: Door inspecties en de vastlegging ervan in beheersystemen zijn waarborgen aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.*

### **3. Voldoen financiering en financiële dekking van het rioolbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?**

Het beleid van activeren en afschrijven is goed en voldoet aan de eisen van het BBV. [3.a] In de budgettering wordt geen onderscheid gemaakt tussen regulier en groot

onderhoud. [3.d] De accountant vroeg zich bij de jaarrekening 2010 af of de reserve riolering niet wat hoog was, maar nadien is deze gedaald. Er zijn geen aanwijzingen dat deze reserve en de voorziening voor vervangingsinvestering aan het rioolstelsel onvoldoende zijn. [3.b en 3.c]

Wat de vorm betreft voldoen de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen aan de eisen: de drie verplichte onderdelen (beleid, financiële consequenties en vertaling naar begroting) worden onderscheiden. De inhoud is voor alle categorieën kapitaalgoederen op veel punten te verbeteren; in het bijzonder het vaak veranderen van de indeling en de opzet door de jaren heen belemmert de inzichtelijkheid. [3.a]

*Conclusies:*

- *De financiering en financiële dekking voldoen aan de eisen die BBV stelt.*
- *De informatie daarover in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen kan veel beter.*
- *De beschikbare budgetten en financiële buffers zijn voldoende.*

#### **4. Wordt het rioolbeheer doelmatig uitgevoerd?**

Het college blijkt niet in staat alle plannen volledig uit te voeren. In de onderzochte vijf jaren is sprake van stelselmatige vertraging in de uitvoering. [4.a] Hoe dat komt is uit de bestudeerde documenten zelden duidelijk geworden, laat staan wat het college doet dit te veranderen. Alleen de vertraging in de wijk Fonteinslanden wordt toegelicht. [4.a en 4.b] Uit het onderzoek blijkt niet dat het beheer van de riolering wordt afgestemd met het beheer van andere delen van de openbare ruimte, ofschoon die afstemming wel een expliciet beleidsdoel in het GRP is. [4.c]

*Conclusies:*

- *Het stelselmatig onvolledig of vertraagd uitvoeren van plannen wijst niet op een doelmatig rioolbeheer.*
- *Uit de bestudeerde documenten blijkt niet dat het beheer van de openbare ruimte integraal gebeurt, terwijl dat wel een voorwaarde voor doelmatigheid is.*

#### **5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het rioolbeheer goed vervullen?**

Op verschillende plaatsen in de jaarrekeningen en jaarverslagen wordt in alle jaren melding gemaakt van vertraging van projecten van rioolbeheer. Wat de achterliggende oorzaken zijn wordt echter zelden duidelijk gemaakt. [5.a en 5b]

Van een integrale inhoudelijke en financiële evaluatie over meerdere jaren is geen sprake. Zo kan het gebeuren dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot, zonder dat dit echt opvalt. [5.b] Door de wettelijke verplichting periodiek een nieuw of geactualiseerd GRP op te stellen is er ook de gelegenheid tot regelmatige evaluatie van het rioolbeheer. [5.c] Momenteel werkt het college daaraan.

*Conclusies:*

- *Het college voorziet de raad niet van informatie over het rioolbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken.*

- *De lopende actualisering van het zo juist ‘verstreken’ GRP 2008/2012 biedt de raad een gelegenheid voor evaluatie.*

## **Kapitaalgoed “groen”, inclusief speelvoorzieningen (zie hoofdstukken 7 en 3)**

### **1. Heeft de gemeente voor het groenbeheer een gedegen en actueel beleidskader?**

Het beleid voor groenbeheer dateert van 20 jaar geleden en is dus verouderd. De beschrijving van de beheeraspecten in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen zijn algemeen van aard en vormen amper een basis voor sturing. Voor het kleine onderdeel “speelvoorzieningen” geldt min of meer hetzelfde. [1a, b, c, d]

*Conclusie: Het beleid voor groenbeheer is niet concreet en niet actueel.*

### **2. Biedt het groenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij het beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?**

De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. In die (beperkte) zin is sprake van een systematisch beheer dat een waarborg vormt tegen risico’s. Het ontbreekt echter aan systematische inspecties van bomen. [2.a en 2.b]

*Conclusie: Door inspecties en de vastlegging ervan in beheersystemen zijn waarborgen aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers in het beheer van openbaar groen beheersbaar te maken.*

### **3. Voldoen financiering en financiële dekking van het groenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?**

Het beleid van activeren en afschrijven is goed en voldoet van de eisen van het BBV. [3.b] Er bestaan geen reserves of voorzieningen die betrekking hebben op groenbeheer. Door het ontbreken van beleid is niet duidelijk of dat ‘terecht’ is. Afgaande op de financiële resultaten zijn er geen grote problemen op het gebied van openbaar groen; er is geen sprake van grote tekorten of overschotten op de rekening. Op grond van de feitelijke claims tegen de gemeente is er evenmin een groot probleem door het ontbreken van boominspecties. [3.d] Gezien het onduidelijke beleid en de op diverse onderdelen niet transparante verantwoording is niet goed te bepalen of de bestaande budgetten en financiële buffers toereikend zijn. [3.c]

Wat de vorm betreft voldoen de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen aan de eisen: de drie verplichte onderdelen (beleid, financiële consequenties en vertaling naar begro-

ting) worden onderscheiden. De inhoud daarentegen is onvoldoende. Het beleid is sterk verouderd en de vertaling ervan naar de begroting is onsystematisch. [3.a]

*Conclusies:*

- *De financiering en financiële dekking voldoen aan de eisen die het BBV stelt.*
- *De informatie daarover - met name in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen - is onvoldoende.*
- *Of de beschikbare budgetten voldoende zijn is onduidelijk, omdat actueel beleid ontbreekt.*

#### **4. Wordt het groenbeheer doelmatig uitgevoerd?**

Het vrij regelmatige verloop van begrote en feitelijke uitgaven wijst aan de ene kant op een vrij beheerst proces, waarin het huidige beheer min of meer doelmatig wordt uitgevoerd. Van grote vertragingen en ermee samengaande onderbesteding is niet of nauwelijks sprake; dat kan men als een aanwijzing voor doelmatigheid zien. [4.a en 4.b]. Aan de andere kant blijkt uit het onderzoek niet dat het beheer van groen wordt afgestemd met dat van andere kapitaalgoederen, wat juist een voorwaarde voor doelmatigheid is. [4.c]. Bovendien ontbreekt het aan beleid met heldere doelen, zodat de doelmatigheid hooguit in beperkte, technische zin kan worden bepaald zonder een beleidsmatige toets.

*Conclusie: Omdat er geen beleid is met concrete doelen, kan de doelmatigheid niet goed worden vastgesteld. De praktische gang van zaken wijst op een technische doelmatigheid van de uitvoering van het groenbeheer.*

#### **5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het groenbeheer goed vervullen?**

Incidenteel worden in de jaarstukken projecten van groenbeheer genoemd die vertraging oplopen. Omdat er geen actueel en concreet beleid is, is strikt genomen geen beleidsevaluatie te houden, althans niet het vergelijken van doelen met resultaten. Het college kondigt aan in 2013 een beleidskader voor alle kapitaalgoederen aan de raad voor te leggen, dus ook voor het openbare groen. [5.a en 5.b] In de jaren 2007/2012 werden geen evaluaties van het groenbeheer gehouden. [5.c]

*Conclusie:*

*Het college voorziet de raad niet van informatie over het beheer van het openbare groen om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken.*

### **Kapitaalgoed “gebouwen” (zie hoofdstukken 8 en 3)**

#### **1. Heeft de gemeente voor het gebouwenbeheer een gedegen en actueel beleidskader?**

Van een actueel beeld is in de onderzoeksperiode slechts beperkt sprake. In 2011 is voor de onderwijsgebouwen een integraal huisvestingsplan (IHP) vastgesteld. Hierin staan uiteenlopende maatregelen voor korte en lange termijn. [1.a en 1.b] Het beleid besteedt aandacht aan de vraag hoe een doelmatige uitvoering van de beleidsdoelen kan worden bewerkstelligd. [1.c] Voor andere gebouwen bestaat geen beleidsmatig beheerplan; het college kondigt aan in 2013 een accommodatiebeleidsplan aan de raad voor te leggen.

*Conclusie: Alleen voor onderwijsgebouwen is er een actueel en concreet beleidsplan voor de korte en de lange termijn.*

## **2. Biedt het gebouwenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij het beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?**

De resultaten van de jaarlijkse en tweejaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de uitvoeringsplannen voor alle gebouwen. In die (beperkte zin) is sprake van een systematisch beheer dat een waarborg vormt tegen risico's. Sinds 2012 is een moderne methode van meten van de staat van onderhoud ingevoerd. [2.a en 2.b].

*Conclusie: Door inspecties en de vastlegging ervan in beheersystemen zijn waarborgen aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.*

## **3. Voldoen financiering en financiële dekking van het gebouwenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?**

Het beleid van activeren en afschrijven is goed en voldoet van de eisen van het BBV. [3.b] Sinds 2011 geeft het college in de programmabegrotingen aan dat de beschikbare financiële middelen min of meer genoeg zijn om de gewenste kwaliteit te realiseren. [3.b] In de budgettering wordt geen onderscheid gemaakt tussen regulier en groot onderhoud. [3.d]

Wat de vorm betreft voldoen de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen aan de eisen: de drie verplichte onderdelen onderscheiden (beleid, financiële consequenties en vertaling naar begroting) worden onderscheiden. De inhoud daarentegen is onvoldoende. In het bijzonder is de opzet van de financiële informatie zeer onsystematisch. [3.a]

*Conclusies:*

- *De financiering en financiële dekking voldoen aan de eisen die BBV stelt.*
- *De informatie daarover - met name in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen - is zeer onvoldoende.*
- *Volgens het college is de som van de beschikbare lopende budgetten en de financiële buffers in de laatste jaren min of meer voldoende voor het totale gemeentelijke gebouwenbeheer.*

#### 4. Wordt het gebouwenbeheer doelmatig uitgevoerd?

Door de onsystematische opzet van de informatie over gebouwen in de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen is niet na te gaan of zich hier vergelijkbaar grote vertragingen in de uitvoering (en onderbesteding van budgetten) voordoen als bij wegen, water en riolen. [4.a, 4.b] Het recentelijk opgestelde IHP kan een bijdrage aan integraal beheer leveren. Omdat de uitvoering ervan in 2012 begon, is op grond van de voor dit onderzoek bestudeerde documenten nog niets te melden over hoe dit in de praktijk toegaat. [4.c] Voor een groot deel van de gebouwen - namelijk andere gebouwen dan scholen - is er bovendien geen actueel beleid en logischerwijs evenmin recente beleidsdoelen. Daardoor kan de doelmatigheid slechts in een beperkte, technische zin worden bepaald, zelfs als er uitgebreide financiële gegevens voorhanden waren.

*Conclusie: Er is onvoldoende informatie om iets over de doelmatigheid van het gebouwenbeheer te kunnen zeggen.*

#### 5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controlerende rol bij het gebouwenbeheer goed vervullen?

In de jaarverslagen - en deels in de bestuursrapportages - wordt veel en concrete informatie gegeven over het onderhoud van gebouwen. De gebouwen waar onderhoud plaatsvindt worden met naam en toenaam genoemd en de genomen maatregelen worden vaak *en detail* beschreven. Dat maakt het voor de raad deels mogelijk de uitvoering van het beleid te volgen. [5.a, 5.b]

Door de vaststelling in 2011 van het IHP is voor het onderwijs een beleidskader bepaald; voor de overige gebouwen is een accommodatiebeleidsplan in de maak. Een algemene beleidsmatige verantwoording over de staat van onderhoud van gebouwen ontbreekt in de jaarstukken 2007/2011. [5.b] Evenmin zijn in 2007/2012 evaluaties van het gebouwenbeheer gehouden. [5.c]

*Conclusies:*

- *Het college voorziet de raad van relevante informatie over het gebouwenbeheer, maar voor een omvattende evaluatie is dat onvoldoende.*
- *De raad heeft evenmin initiatieven ondernomen tot evaluatie.*

## 9.2 Conclusies en aanbevelingen

De voornaamste **conclusies** die de Rekenkamercommissie verbindt aan de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn:

1. De financiële informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en de vertaling daarvan in de begroting/rekening zijn onvoldoende. Hierdoor voldoet deze paragraaf in de programmabegroting en -rekening niet aan het Besluit Begroting en Verantwoording. Hierdoor mist de raad voldoende informatie op hoofdlijnen over

het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.

2. Voorzover er wel financiële informatie is opgenomen in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen is deze informatie vaak onsamenhangend, versnipperd en/of onvolledig. Dit geldt ook voor de financiële informatie over kapitaalgoederen in bijv. de opeenvolgende perspectiefnota's of beleidsprogramma's. Dit belemmert de raad in het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende taken, temeer doordat de indeling van de financiële informatie in de jaarstukken regelmatig verandert.
3. Voor de meeste kapitaalgoederen ontbreekt het aan concreet en actueel beleid. De positieve uitzonderingen hierop zijn riolering en onderwijsgebouwen. Voor andere categorieën - samen goed voor driekwart van het budget - is er geen actueel en concreet beleid (groen, water, niet-onderwijsgebouwen) of is de status ervan onduidelijk (wegen). Dit betekent dat de beleidsmatige kaderstellende rol van de raad voor het grootste deel van de kapitaalgoederen niet goed tot z'n recht komt.
4. Herhaaldelijk is op verzoek van het college bij begrotingswijziging het budget voor het beheer en onderhoud van wegen verhoogd. Vervolgens blijkt echter dat de extra budgetten niet volledig worden besteed waardoor er stelselmatig sprake is van onderbesteding.
5. Er zijn aanwijzingen voor een ondoelmatige uitvoering:
  - Door het periodiek houden van inspecties en de vastlegging ervan in beheerssystemen komt de gemeente in beginsel niet voor verrassingen - lees: plotselinge tegenvallers - te staan. Hiermee is voldaan aan een organisatorische voorwaarde voor doelmatigheid.
  - Anderzijds is er stelselmatig sprake van een vertraagde of onvolledige uitvoering van plannen en een daarmee samenhangende onderbesteding van budgetten. Dit is juist wel een aanwijzing voor ondoelmatig beheer.
  - Uit de bestudeerde documenten is niet op te maken of het beheer van de openbare ruimte integraal plaatsvindt; op basis hiervan is onduidelijk of aan deze belangrijke voorwaarde voor doelmatig beheer is voldaan.
6. Van een gedegen beleidsmatige en financiële evaluatie is geen sprake.
  - In de jaarlijkse documenten van de begrotingscyclus of andere periodieke documenten is geen duidelijk antwoord te vinden op de vraag hoe voortdurende verzoeken door het college om meer geld kunnen samengaan met een vertraagde of onvolledige uitvoering van plannen en de bijbehorende onderbesteding van budgetten.



- Evenmin ontvangt de raad informatie over de kwaliteit van kapitaalgoederen zoals die uit de gehouden inspecties blijkt of zou moeten blijken.
7. De financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoet financieel-technisch aan de eisen van het BBV.
- Budgetten en financiële buffers zijn voldoende voor het riolbeheer en - volgens het college - in recente jaren ook voor het beheer van gebouwen.
  - Of budgetten en financiële buffers voldoende zijn voor het beheer van wegen, water (buiten riol om) en groen is onduidelijk, omdat er geen of een onduidelijk beleid is voor de nagestreefde kwaliteit.
  - Door het ontbreken van beleidsmatige kaders voor het grootste deel van de kapitaalgoederen is de kaderstelling door de raad vooral financieel van aard. Hierbij valt op dat raad en college slechts moeizaam tot overeenstemming komen over de hoogte van de beschikbare budgetten.

## Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet de volgende (samenhangende) aanbevelingen aan de raad om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer te versterken:

- A. Draag het college op om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting (conform het BBV) duidelijke informatie op te nemen over:
- de beleidskaders (met name de gewenste kwaliteitsniveaus);
  - de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
  - de vertaling daarvan in de begroting.
- Belangrijk hierbij is dat raad en college komen tot een gemeenschappelijke visie op de gewenste kwaliteit van kapitaalgoederen en het daarvoor benodigde budget, wat met name relevant is voor het kapitaalgoed wegen. Dit is van belang omdat kwaliteit niet gratis is, maar financiële verplichtingen schept, die moeten worden afgewogen tegen de kosten van andere wensen.
- B. Zie erop toe dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmarekening (conform het BBV) op basis van actuele informatie verantwoording wordt afgelegd over het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen.
- Belangrijke vragen hierbij zijn:
- in hoeverre zijn de doelen en plannen conform de begroting gerealiseerd?
  - wat zijn de werkelijke kosten geweest ten opzichte van de begrote kosten?
  - in hoeverre is het kapitaalgoederenbeheer op basis van een integrale aanpak uitgevoerd?
  - wat zijn de (structurele) oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?

- wat betekent dit voor de planmatige aanpak in de komende begrotingsjaren? Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?

- C. Let erop dat er jaarlijks in de rekening een meerjarenoverzicht wordt opgenomen van de kwaliteit van de kapitaalgoederen (met name het wegenareaal op basis van inspecties) met een goede analyse van de ontwikkelingen om verschillen tussen planning en realisatie te verklaren (conform aanbeveling B). Zie erop toe dat deze informatie vervolgens op een planmatige wijze wordt vertaald in de begroting voor het volgende jaar (conform aanbeveling A).
- D. Leg het beleidskader voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen op hoofdlijnen vast in een 'Nota kapitaalgoederenbeheer' (die reeds in voorbereiding is). Stel in aanvulling hierop concrete en actuele beleidskaders vast voor afzonderlijke kapitaalgoederen (met name voor wegen, water, groen en niet-onderwijsgebouwen). Focus hierbij op het maken van samenhangende keuzes over de gewenste kwaliteit en het daarvoor benodigde budget.
- E. Vraag het college de programmabegroting en de programmarekening op dezelfde wijze systematisch in te richten conform BBV en ook in opeenvolgende jaren dezelfde systematiek te hanteren. Dit om de toegankelijkheid en transparantie te vergroten

## 10. Checklist raadsleden kapitaalgoederen

### 10.1 Inleiding

De raad heeft sturingsmogelijkheden bij het beheer van kapitaalgoederen. Wij hebben het onderzoeksbureau gevraagd een checklist voor u op te stellen die te gebruiken zou zijn op de momenten dat u wordt gevraagd beslissingen te nemen met betrekking tot het kapitaalgoederenbeheer. Concreet kunt u denken aan beslissingen over:

1. nieuwe investeringsvoorstellen betreffende kapitaalgoederen;
2. de bespreking van de afzonderlijke programma's in de begroting;
3. idem van de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen en weerstandsvermogen;
4. controle op de nakoming van het bepaalde in de Financiële beheersverordening, bijvoorbeeld voor wat betreft de afschrijvingstermijnen;
5. besluitvorming door het vaststellen van nieuwe beleidnota's wegen, verbreed gemeentelijk rioleringsplan, het integraal huisvestingsplan, Groenstructuurplan etc..

Belangrijk is dat de raad zijn betrokkenheid met deze checklist vorm kan geven door met het college afspraken te maken over de informatievoorziening over kapitaalgoederen en over de besluitvorming over investeringen in die kapitaalgoederen.

### 10.2 De checklist

#### **Onderbouwde bestuurlijke afweging en kaderstelling**

Voor beleidsmatige keuzes over de mate van fraaiheid en veiligheid van de openbare ruimte moeten de kosten van de verschillende keuzes per gebied en per kapitaalgoed inzichtelijk zijn opgesteld. Met die informatie is het mogelijk om de keuzes en de daarbij horende kosten naast elkaar te zetten en zo de dialoog tussen de raad en het college over de kwaliteit van kapitaalgoederen inhoudelijk te voeren.

#### **Nieuwe investeringsvoorstellen bij kapitaalgoederen**

Bij nieuwe investeringen is een onderbouwd voorstel, aangevuld met alternatieve mogelijkheden belangrijk voor een afgewogen besluitvorming. Het is raadzaam om aan de volgende punten aandacht te schenken:

- past de investering in de visie van de raad op de ontwikkeling van de gemeente op dit beleidsterrein? Aan welke doelen in het collegeprogramma en in de begrotingsprogramma's moet het kapitaalgoed een bijdrage leveren?

- welke kwaliteit moet het kapitaalgoed hebben om bij te kunnen dragen aan het verwelken van de visie van de raad?
- welke kosten zijn er verbonden aan de kwaliteitseisen? Bevat het voorstel een keuze voor de raad in kwaliteitsniveaus en de daaraan verbonden kosten?
- waarop kan de raad nog bijsturen als het kapitaalgoed is aangeschaft? Kan er bijvoorbeeld bij een recessie nog een stap terug gedaan worden in het kwaliteitsniveau? Hoeveel geld zou dat opleveren?
- zijn alle kosten in de raming van de exploitatie meegenomen, dus ook de kosten van onderhoud en beheer?
- welk financieel beslag legt de investering in de komende jaren op de begroting? Is er structurele dekking voor de exploitatiekosten?
- hoe wordt de raad op de hoogte gehouden van de investering en van de ontwikkeling in kwaliteit en kosten tijdens de exploitatie? Op welk moment en welke informatie krijgt de raad en waarover kan dan nog beslist worden?

### **Actueel beheersysteem**

Er dient een up to date beheersysteem te zijn waarin alle kapitaalgoederen met typering, leeftijd, materiaal en de technische status (a.d.h.v. inspecties) staan en op basis waarvan een schatting wordt gemaakt wanneer bepaalde wegen rioolleidingen bruggen etc. aan vervanging of onderhoud toe zijn.

Deze inventarisatie is essentieel om te schatten wat de kosten aan onderhoud hiervoor zullen zijn en welk bedrag daarvoor in de begroting gereserveerd moet worden. Kanttekening is dat de beschikbare middelen beperkt zijn en hierdoor beheeruitgaven moet concurreren met andere beleidsvelden. Het is dus van belang een reële begroting te hebben, zodat niet op termijn onoverbrugbare achterstanden op het beheer van kapitaalgoederen naar voren komen. Zo geeft de raad invulling aan het budgetrecht.

### **Integraal beleidsplan**

Het beleidsplan bevat minimaal de onderstaande onderwerpen:

1. Beleidsvisie waarin wordt aangegeven wat de integrale ambitie is bij de verschillende kapitaalgoederen, ook in relatie tot elkaar.
2. Vertaling beleidsdoelen in beheeractiviteiten en geld.
3. Kostenstructuur waarin de kapitaallasten van investeringen en exploitatielasten concreet en volledig zijn aangegeven met een dekking van deze lasten in de begroting.

Voor de raad is het belangrijk om inzichtelijk te krijgen wat het gewenste niveau van kwaliteit is en de bijbehorende inspanningen die daarvoor geleverd moeten worden en wat resulteert in een concrete planning van activiteiten en kosten. Integraliteit is hierbij belangrijk, want hiermee wordt doelmatigheid en afstemming tussen de verschillende disciplines bevorderd.

### **Rapportage voorwaarden bij paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen**

Bij de begroting en jaarstukken zou in de paragraaf Onderhoudkapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van het BBV ook overwogen kunnen worden om op te nemen: de voortgang van het geplande onderhoud, de omvang achterstallig onderhoud, wat de reden is van de afwijking en wat de gevolgen of oplossingen zijn.

Bij de behandeling van de begroting en de jaarstukken is het belangrijk voor de raad om een verbinding te maken tussen de doelen voor kosten en kwaliteit. Hiermee kan de raad meer inhoud geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Voor de raad kunnen er altijd redenen zijn om bij te sturen en daarom is het van belang om inzicht te hebben in de kwaliteit en kosten. Zo kan de raad bij bezuinigingen precies weten in welke mate het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen wordt aangetast.

### **Reserves en voorzieningen**

Belangrijk bij reserves en voorzieningen is: regelmatig beoordelen op nut en noodzaak. Vraag bij bestemmingsreserves: is het bestedingsdoel nog steeds actueel en de hoogte toereikend? Vraag bij voorzieningen: is het risico nog steeds aanwezig, is de hoogte van de voorziening toereikend en is die gebaseerd op een actueel beheerplan met concrete en actuele onderhoudsramingen?

Vraag de accountant bij de controle jaarrekening accent te leggen op de kwaliteit en kwantiteit van onderhoudsplannen om zo te laten vast stellen of die voldoende basis vormen om de reserve c.q. voorziening in stand te houden. Extra accent bij voorzieningen: hoe verloopt het proces van de implementatie van de nieuwe beheerplannen en dragen de beheerplannen ook bij aan de onderbouwing van de middelen in de voorzieningen voor kapitaalgoederen?

Omdat omstandigheden frequent wijzigingen is het zinvol om reserves en voorzieningen regelmatig te toetsen aan de actuele omstandigheden en minimaal eens in de vier jaar een actuele nota reserves en voorzieningen vast te stellen.

# Bijlage 1: Documenten en interviews

## Documenten

### Algemeen

- Programmabegrotingen 2007 t/m 2012 en deels 2013.
- Jaarstukken 2007 t/m 2011 (jaarverslagen en jaarrekeningen).
- Perspectiefnota's 2008 t/m 2012.
- Tussentijdse rapportages 2007 t/m 2012.
- Accountantsrapporten bij jaarstukken 2007 t/m 2011.
- "Nota Reserves en voorzieningen", 2009.
- "Notitie activerings- en afschrijvingsbeleid - gemeente Dongeradeel", 2010.
- "Financiële verordening (ex artikel 212 van de gemeentewet)", vastgesteld op 29 maart 2007.
- Raadsvoorstel onderhoud kapitaalgoederen, maart 2009.
- Collegebesluit onderhoud kapitaalgoederen, september 2009.
- Samenvattend overzicht van inspecties van alle kapitaalgoederen.

### Wegen

- Diverse overzichten van wegeninspecties 2007 t/m 2010 en 2012.
- Notitie Duurzaam onkruidbeheer, 2008 (het gaat om onkruid op bestratingen, vandaar hier en niet onder groenbeheer genoemd)

### Water (zie ook riool)

- "Regionaal Waterplan" van de gemeenten Kollumerland c.a., Dongeradeel, Dantumadeel en het Wetterskip Fryslân", 2008
- MJOP (meerjarenonderhoudsplan) gemetselde bruggen met ijzeren reling, 2012.

### Riool (zie ook water)

- "Gemeentelijk Rioleringsplan Gemeente Dongeradeel 2008-2012", bureau Tauw, 17 april 2012.
- Beoordeling en maatregel- advisering riolering Moddergat te Dongeradeel, bureau Tauw, 19 april 2012.
- Overzicht van rioolinspecties 2007/2012.
- Overzicht controlelijsten en adressenlijst rioolpompinstallaties 2007/2012.
- "Riolering en Besluit Begroting en Verantwoording", Commissie BBV & Stichting Rioned, april 2012.

## Interviews:

- 2 raadsleden
- griffier

## Bijlage 2: Nadere informatie bij hoofdstuk 2

In aanvulling op het activeren van kapitaalgoederen met een economisch nut (gebouwen en rioleringen), zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, het volgende:

Het activeren van rioleringsinvesteringen behoeft enige nuancering. Nieuwe aanleg van riolering wordt doorgaans in de grondexploitatie verwerkt en doorberekend in de verkoopprijs van de kavels. Hierdoor worden de investeringen voor nieuwe aanleg niet geactiveerd. Het is niet toegestaan om - in geval van een verliesgevende grondexploitatie - de nieuwe aanleg uit een bestaande egalisatievoorziening te bekostigen. Die voorziening mag uitsluitend worden gebruikt voor het bekostigen van vervangingsinvesteringen in het bestaande rioolstelsel.

Voor vervangingsinvesteringen zijn er drie opties:

1. Activering van de vervangingsinvestering en afschrijving conform vastgestelde afschrijvingstermijn. De afschrijvingen worden dan jaarlijks gedekt uit de egalisatievoorziening riolering.
2. De vervangingsinvestering wordt gedekt door de egalisatievoorziening riolering. Bij daadwerkelijke vervanging worden de vervangingskosten niet geactiveerd, maar gedekt uit de egalisatievoorziening riolering.
3. Het werken met een ideaalcomplex, dit wordt doorgaans alleen toegepast bij grote gemeenten.

In de rioolheffing zit een component (bedrag) voor vervanging. Dit bedrag wordt jaarlijks gedoteerd aan de egalisatievoorziening riolering. Vanuit deze egalisatievoorziening wordt of de afschrijving (optie 1) of de vervangingsinvestering (optie 2) gedekt.

## Bijlage 3: Afschrijvingstermijnen Dongeradeel

Toelichting:

Deze bijlage is identiek aan bijlage 1 van de "Notitie activerings- en afschrijvingsbeleid gemeente Dongeradeel", maart 2010 heeft vastgesteld.

<b>Bijlage 1: Afschrijvingstermijnen*</b>	<b>Jaren*</b>	<b>Jaren*</b>
	<b>Wordt</b>	<b>Was (alleen gewijzigde jaren)</b>
<b>Gebouwen (excl. Onderwijs):</b>		
Gronden	0	
Gebouwen	40	
<i>Verwarmings- en luchtbehandelingsinstallatie:</i>		
-CV ketel / luchtbehandelingskast	15-20	15
-Regelapparatuur	10-15	
<i>Liftinstallatie:</i>		
-Lift	20-30	20
-Regelapparatuur lift	10-15	0
Inbraak- en brandbeveiligingsapparatuur	10-15	0
Sanitair	20-30	0
<b>Gebouwen overig:</b>		
Verbouwing	20-25	
Renovatie (levensduurverlengend)	Per geval	
Houten tijdelijke gebouwen	15	
Bliksemafleiders	10	
Energiebesparende maatregelen	10-15	
<b>Installaties en dergelijke:</b>		
Lichtinstallaties	20-30	20
Lichtdrukmachines / archiefsystemen / verkeerslichten / belijningmachines / geluidmeetapparatuur	10	
Telefooninstallaties / bekabeling data- en telecomnet	8	
<b>Inventaris e.d.</b>		
Bureaustoelen	5-10	5
Bureau's, kasten, balie etc.	10-15	5-10
Keuken- en kantoorapparatuur	10-15	5-10
<b>Immateriële activa :</b>		
Kosten geldleningen en saldo (dis)agio	0-Max.lt.len	
Kosten onderzoek en ontwikkeling van een bepaald actief	0-5	
<b>Automatisering:</b>		
Systemen (software)	5-8	5-7
Apparatuur (hardware): servers, p.c.'s	3-7	
(NB: een ideaalcomplex mag niet op grond van BBV! Zie algemene toelichting BBV bij onderdeel 5.4.2)		
Stemcomputers	10	0
<b>Belastingen/Ruimtelijke Ordening:</b>		
Luchtfoto's	4	4
Elektronische (basis)kaarten	10	0
<b>Begraafplaatsen :</b>		
Aanleg/uitbreiding	30	
Overige voorzieningen	25	



<b>Bijlage 1: Afschrijvingstermijnen*</b>	<b>Jaren*</b>	<b>Jaren*</b>
	<b>Wordt</b>	<b>Was (alleen gewijzigde jaren)</b>
<b>Brandblusmiddelen/ -voertuigen:</b>		
Verbindingsmiddelen (alarmontvangers / mobiele telefoons / portofoons / mobilofoons	HVD	8
Bluskleiding / helmen e.d.	8-10	4-10
Ademluchtapparatuur	10-15	12
Overige (pakket)materialen	10-15	15
<b>Brandblusvoertuigen:</b>		
Tankspuiten en aanhangmotorspuit	15	
Personen en materieelbussen	10	15
Boot op trailer	10	15
<b>Onderwijsvoorzieningen :</b>		
Bouw onderwijsgebouwen	40	
Renovatie onderwijsgebouwen	Per geval	
1 <sup>e</sup> inrichting	40	
Noodlokalen	15	
Materiële instandhouding	10	
<b>Sportvoorzieningen</b>		
Aanleg sportvelden / overige accommodaties	15-25	
Inrichting en apparatuur sportaccommodaties	5-20	
Gymnastiekmaterialen	10-15	
<b>Speel terreinen :</b>		
Aanleg/inrichting	25	
Toestellen	5-15	
<b>Torens, kerken, molens :</b>		
Restauratiekosten	Per geval	
<b>Markten :</b>		
Nutsvoorzieningen	15	
Overige voorzieningen	10	
<b>Materieel en voertuigen infra en beheer:</b>		
Sneeuwplougen	10-20	12
Maaimachines / schaftwagens	6-10	8-10
Overige materieel gladheidbestrijding	10	
Machines werkplaatsen	10-15	
Veegauto's	5-10	
Huisvuilauto's / kolkenzuigers / vrachtauto's	5-10	
Tractoren / aanhangwagens	5-10	
Bestelauto's	5-10	
Minicontainers	10-20	10
Ondergrondse opslagcontainers/afvalmaterialen	15-20	0
<b>Wegen, straten en pleinen:</b>		
Aanleg/reconstructie/herinrichting	25	
<b>Straatverlichting:</b>		
• Masten	40	0
• Armaturen	20	0
• Mast en armatuur een geheel	25	
Kunstwerken (bruggen, viaducten e.d.)	25	
Parkeerautomaten en -meters	10	
Straatmeubilair	5-15	

<b>Bijlage 1: Afschrijvingstermijnen*</b>	<b>Jaren*</b>	<b>Jaren*</b>
	<b>Wordt</b>	<b>Was (alleen gewijzigde jaren)</b>
<b>Waterbeheer :</b>		
Aanleg vaarten / vijverpartijen	25	
Haven- en sluiswerken	25	
Beschoeiingen / overige voorzieningen	15-20	20-25
<b>Parken, plantsoenen en tuinen :</b>		
Aanleg (inclusief beplanting)	25	25
<b>Riolering :</b>		
Aanleg en vervanging riolering	25-40	25-40
<i>* De termijnen in deze tabel gelden, tenzij de verwachte toekomstige gebruiksduur een andere levensduur noodzakelijk maakt. De afwijkende levensduur zal op basis een raadsbesluit worden vastgesteld.</i>		

## Bijlage 4. Programma-indeling van begrotingen en jaarverslagen 2007 t/m 2012 vanuit perspectief kapitaalgoederen Wegen, Riool, Water en Groen

	Programma's met onderdelen van kapitaalgoederen Wegen, Water, Riool en Groen	Deelprogramma's o.v.v. baten en lasten
Bgr. 2007	<p>4. Zorg en Welzijn</p> <p>6. Duurzaam Dongeradeel</p> <p>7. Recreant is welkom</p> <p>8. Dongeradeel is veilig</p>	<p><u>4.6 Sport</u>; hierbinnen staan baten en lasten van "groene sportvelden" die behoren tot Groen</p> <p><u>6.3 Riolering buitengebied (Riool)</u></p> <p><u>6.4 Onderhoudsproblematiek rioleringen (Riool)</u></p> <p><u>6.6 Inrichting openbare ruimte</u>; hierbinnen staan baten en lasten van diverse onderdelen van Wegen, Water en Groen <i>afzonderlijk</i> vermeld.</p> <p><u>7.1 Recreatieve verbindingswegen</u>; hierbinnen staan baten en lasten van diverse onderdelen van Water en Groen <i>afzonderlijk</i> vermeld</p> <p><u>8.5 Openbare verlichting (Wegen)</u></p>
Jrv. 2007	Qua programma-indeling geen verandering t.o.v. Begroting 2007	<p><b>Afwijkingen Jaarstukken 2007 t.o.v. Begroting 2007:</b> <b>Jaarverslag:</b> <u>4.6 Sport</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; "groene sportvelden" <i>niet afzonderlijk</i> genoemd. <u>6.6 Inrichting openbare ruimte</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; diverse onderdelen <i>niet afzonderlijk</i> genoemd. Bedragen van rond € 6 miljoen worden dus niet gespecificeerd; ook voor het totaal worden geen verklaring gegeven van het verschil in netto-lasten tussen rekening (€ 5,23 miljoen) en gewijzigde begroting (€ 6,57 miljoen); een verschil van -20%. <u>7.1 Recreatieve verbindingswegen</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; diverse onderdelen <i>niet afzonderlijk</i> genoemd. <b>Jaarrekening:</b> Hierin wordt (blz. 286 en 287) voor <u>6.6 Inrichting openbare ruimte</u> op hoofdlijnen uitgelegd waardoor verschillen tussen rekening en gewijzigde begroting ontstaan zijn.</p>
Bgr. 2008	Qua programma-indeling geen verandering t.o.v. Begroting 2007	Geen verandering t.o.v. Begroting 2007
Jrv. 2008	Qua programma-indeling geen verandering t.o.v. Begroting 2007	<p><b>Afwijkingen Jaarstukken 2008 t.o.v. Begroting 2008:</b> <b>Jaarverslag:</b> <u>4.6 Sport</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; "groene sportvelden" <i>niet afzonderlijk</i> genoemd. <u>6.6 Inrichting openbare ruimte</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; diverse onderdelen <i>niet afzonderlijk</i> genoemd. Bedragen van rond € 6 miljoen worden dus niet gespecificeerd; ook voor totaal worden geen verklaring gegeven van het verschil in netto-lasten tussen rekening (€ 5,30 miljoen) en gewijzigde begroting (€ 6,21 miljoen); een verschil van -15%. <u>7.1 Recreatieve verbindingswegen</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; diverse onderdelen <i>niet afzonderlijk</i> genoemd. <b>Jaarrekening:</b> Hierin wordt (blz. 237) voor <u>6.6 Inrichting openbare ruimte</u> op hoofdlijnen uitgelegd waardoor verschillen tussen rekening en gewijzigde begroting ontstaan zijn.</p>
Bgr. 2009	<p>Andere programma-indeling:</p> <p>1. Dongeradeel werkt</p> <p>2. Dokkum leeft</p>	<p><u>1.8 Toerisme</u>; diverse onderdelen van Water en Groen worden <i>afzonderlijk</i> genoemd. (Indeling gelijk aan 7.1 in voorgaande jaren.)</p> <p><u>2.4 Recreatie</u>; "groene sportvelden" worden <i>afzonderlijk</i> genoemd. (Indeling gelijk aan 4.6 in voorgaande jaren.)</p>

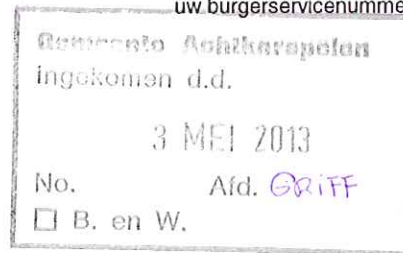
		<u>2.8 Infrastructuur</u> ; diverse onderdelen van Wegen, Riool, Water en Groen worden <i>afzonderlijk</i> genoemd. (Indeling gelijk aan 6.3, 6.4, 6.6 en 8.5 in voorgaande jaren.)
Jrv. 2009	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009	<p><b>Afwijkingen Jaarstukken 2009 t.o.v. begroting 2009:</b></p> <p><b>Jaarverslag:</b></p> <p><u>1.8 Toerisme</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; diverse onderdelen van Water en Groen <i>niet afzonderlijk</i> genoemd.</p> <p><u>2.4 Recreatie</u> i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; "groene sportvelden" <i>niet afzonderlijk</i> genoemd.</p> <p><u>2.8 Infrastructuur</u>; i.t.t. begroting wordt alleen totaal gegeven; diverse onderdelen <i>niet afzonderlijk</i> genoemd. Bedragen van rond € 6 tot 7 miljoen worden dus niet gespecificeerd. Anders dan in het jaarverslag 2008 wordt <i>wel</i> gespecificeerd waardoor de verschillen tussen rekening (€ 5,75 miljoen) en gewijzigde begroting (€ 6,87 miljoen) ontstaan.</p> <p><b>Jaarrekening:</b></p> <p>Hierin wordt (blz. 237) voor <u>6.6 Inrichting openbare ruimte</u> op hoofdlijnen uitgelegd waardoor verschillen tussen rekening en gewijzigde begroting ontstaan zijn.</p>
Bgr. 2010	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009 (1.8 Toerisme is vernummerd tot 1.6).
Jrv. 2010	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009	<p><b>Jaarverslag:</b></p> <p>Het jaarverslag 2010 heeft dezelfde indeling als de begroting 2010. Bovendien wordt een beleidsmatige toelichting. In geval van grote verschillen tussen rekening en gewijzigde begroting wordt gespecificeerd waardoor deze zijn ontstaan. Echter, de inhoudelijke toelichting bij deze verschillen bij 2.8 Infrastructuur" zijn summier als men bedenkt dat € 12,3 miljoen volgens de gewijzigde begroting € 2,7 miljoen niet werd uitgegeven - dat is een verschil van -22%.</p>
Bgr. 2011	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009	Gelijk aan Begroting 2009 (1.8 Toerisme is vernummerd tot 1.6)
Jrv. 2011	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009	<p>Geen verandering t.o.v. Begroting 2009 (1.8 Toerisme is vernummerd tot 1.6).</p> <p><b>Jaarverslag:</b></p> <p>Het jaarverslag 2010 heeft dezelfde indeling als de begroting 2010. Bovendien wordt een beleidsmatige toelichting. In geval van grote verschillen tussen rekening en gewijzigde begroting wordt gespecificeerd waardoor deze zijn ontstaan. Echter, de inhoudelijke toelichting bij deze verschillen bij 2.8 Infrastructuur" zijn summier als men bedenkt dat € 11,9 miljoen volgens de gewijzigde begroting € 1,9 miljoen niet werd uitgegeven - dat is een verschil van -16%.</p>
Bgr. 2012	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009	Geen verandering t.o.v. Begroting 2009 (1.8 Toerisme is vernummerd tot 1.6)



ons kenmerk: 2013002748  
afdeling: Openbare Werken  
beh. ambtenaar: H. Hummel  
doorkiesnummer: 0519-574415

uw kenmerk:  
uw brief:  
uw burgerservicenummer:

Aan Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân  
t.a.v. dhr. P. Praat  
Postbus 2  
9285 ZV BUITENPOST



Onderwerp: bestuurlijke wederhoor op rapport rekenkamercommissie

Dokkum, 2 mei 2013  
verzonden: -2 MEI 2013

Geachte heer Praat,

In opdracht van de gemeenteraad heeft u onderzoek gedaan naar het kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Dongeradeel. Met uw mail van 5 april vraagt u om bestuurlijk wederhoor op de conclusies en aanbevelingen die in het rapport staan aangegeven.

Het door u opgestelde rapport en vooral ook de conclusies en aanbevelingen vormen een goede aanvulling op het interne onderzoek dat vorig jaar voor de gemeente Dongeradeel is uitgevoerd door DHV. Met name de bestuurlijke kant wordt in uw onderzoek meer belicht. Bovendien bevestigt uw onderzoek de urgentie van het op orde hebben van beheer- en beleidsplannen. Die plannen leveren de juiste informatie voor begroting en jaarrekening en geven de raad kaders om te sturen.

De conclusies van het interne onderzoek zijn in december 2012 aan de raad gepresenteerd. Op basis van de conclusies van het intern onderzoek, zijn er al acties met de raad afgesproken om de kapitaalgoederen op orde te krijgen alsmede de daarvoor benodigde beleidskaders. De hieruit voortvloeiende financiële consequenties zullen worden vertaald in de begroting. Dit ligt in de lijn met de aanbevelingen die u in uw rapport aangeeft. Inmiddels is er gestart met het maken van een beleidsplan voor de openbare ruimte. Daarna zullen van de afzonderlijke kapitaalgoederen sectorale beheerplannen worden opgesteld.

Onderhoud aan kapitaalgoederen vergt structureel een aanzienlijk deel van de gemeentelijke middelen. Ook in het licht van de komende omvangrijke bezuinigingen is het van groot belang dat de beleids- en beheerplannen op orde zijn, omdat ze ook in financiële zin keuzes vastleggen.

In de voorgenomen en reeds uitgezette verbetering van de P&C cyclus zal o.a. worden geregeld dat de informatie in de jaarrekening qua vorm en inhoud aansluit bij die in de begroting. Belangrijk doel van deze verbeteropgave is het vermogen van de raad om te sturen en te controleren.

We wensen u succes met het afronden van uw onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Dongeradeel,

secretaris

burgemeester

Bijlage(n): Geen

