



Kollumerland c.a.

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Kollumerland c.a.

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

www.dantumadiel.eu

www.dongeradeel.nl

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

T: 0511-548698

P: Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Postbus 2

9285 ZV Buitenpost



Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Aan de raad van de Gemeente Kollumerland c.a.
Postbus 13
9290 AA KOLLUM

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

Onderwerp

Onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente Kollumerland c.a.'

Buitenpost, 5 juni 2013

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente Kollumerland c.a.' 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 m.n. om de openbare voorzieningen die de gemeente in de openbare ruimte heeft laten aanleggen of heeft 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 de raad van Dongeradeel 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 januari vond in diezelfde maand het ambtelijk wederhoor (de check op de feiten) plaats. De ambtelijkwederhoorreactie werd begin februari ontvangen. Na de verwerking van deze reactie volgde in maart de volgende wederhoorronde: het bestuurlijk wederhoor. Op de reactie van het college gaan wij hieronder in.

Onderzoeksvragen

Met de toezending van de onderzoeksofzet 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 hoofdconclusies:

1. Het beleid en de uitvoering van het kapitaalgoederenbeheer bieden de raad onvoldoende mogelijkheden om hieraan sturing te geven, zowel kwalitatief als financieel.
2. 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 (BBV).
3. De raad mist informatie over de volle breedte van het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.

Andere conclusies van het onderzoek zijn:

1. Het kwaliteitsniveau van de wegen is laag, van water voldoende, van groen net voldoende, van riolering redelijk en van gebouwen goed.
2. De organisatorische voorwaarden zijn aanwezig om te voorkomen dat onverwachte tegenvallers optreden bij het beheer van kapitaalgoederen. De voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van het beheer zijn gedeeltelijk aanwezig.
3. Het beleidskader voor de kapitaalgoederen wegen, water en riolering is niet meer actueel.
4. Er ontbreekt een systematisch onderscheid tussen de budgetten voor regulier onderhoud, het wegwerken van achterstanden en het uitvoeren van groot onderhoud.
5. De financiële buffers voor kapitaalgoederen worden zoveel mogelijk aangehouden als een algemene reserve omdat deze een grotere bestedingsvrijheid biedt. Maar gezien de slechte staat van onderhoud van wegen is zo'n bestedingsvrijheid bij wegen in de praktijk (zeer) beperkt.
6. Het vermoeden bestaat dat groot onderhoud van wegen vanaf 2010 wordt geoormerkt als investeringen. Als dit vermoeden klopt, handelt de gemeente in strijd met de regels van het BBV.

Aanbevelingen

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

- A. Draag het college op om in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen – zoals het BBV voorschrijft – duidelijke informatie op te nemen over:
 - de beleidskaders (met name de gewenste kwaliteitsniveaus);
 - de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
 - de vertaling daarvan in de begroting.Besteed in het bijzonder aandacht aan het beheer en onderhoud van wegen. Overweeg in dit verband om de doelstelling voor het wegenbeheer zoals vastgelegd in 2009 ("alle wegen basiskwaliteit") te herbevestigen.
- B. Zie erop toe dat in de programmarekening -zoals het BBV voorschrijft- op een adequate wijze 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?
 - wat zijn de oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?
 - wat betekent dit voor de vervolgaanpak? Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?
- C. Stel actuele en concrete beleidsplannen vast voor wegen, water en riolering. Ten eerste om de uitvoering van het kapitaalgoederenbeheer goed te kunnen aansturen en te volgen (qua kwaliteit, kosten en planning).

Ten tweede omdat zo'n beleidsplan volgens uw eigen Financiële beheersverordening eens in de vier jaar moet worden geactualiseerd (dit is nu al relevant voor het kapitaal-goed riolering).

- D. Overweeg om met name voor het kapitaalgoed wegen een voorziening in te stellen (in plaats van een reserve), teneinde het gewenste kwaliteitsniveau te borgen en financiële risico's te voorkomen.

Als de raad kiest voor een voorziening is de voorwaarde dat er een beheersplan wordt vastgesteld.

- E. Vraag om een heldere uiteenzetting van wat de beleidswijziging uit 2010 voor het activeren van kosten van het wegenbeheer inhoudt. Als er sprake mocht zijn van het activeren van groot onderhoud, maak dat dan zo snel mogelijk ongedaan.

Reactie college

In het kader van het bestuurlijk wederhoor hebben wij deze conclusies en aanbevelingen aan het college voorgelegd. Op 19 april ontvingen wij de reactie van het college, waarvan wij het inhoudelijke gedeelte hieronder integraal overnemen:

"Op blz. 1 staat: *Die verplichte paragraaf heeft bij de gemeente Kollumerland c.a. geen financiële vertaling.* Het klopt dat de financiële vertaling niet in de paragraaf kapitaalgoederen van de begroting en jaarrekening staat. Deze vertaling staat in andere documenten, zoals de beheersplannen en afzonderlijke raadsvoorstellen.

Op blz. 2 staat: *De rekenkamercommissie stelt echter wel vast dat de gemeente niet in staat is geweest het gereserveerde budget voor met name het wegenbeheer in zijn geheel te besteden.* Deze opmerking, die o.a. terugkomt in de conclusie op blz. 50, is juist. In verband met de investeringsstop die in 2011 is ingevoerd, was het de afgelopen jaren niet mogelijk alle voorgenomen werkzaamheden uit te voeren. Dit wordt o.a. gerapporteerd via de bestuursrapportages. De opmerking op blz. 50 dat *er systematisch geld over is*, is volgens ons niet juist. Vanwege de slechte financiële positie van onze gemeente is het niet mogelijk alle door de raad beschikbaar gestelde budgetten te besteden. Dat is wat anders dan dat er geld over is.

Op blz. 3 staat: Het vermoeden bestaat dat groot onderhoud van wegen vanaf 2010 wordt geoormerkt als investeringen. Als dit vermoeden klopt, handelt de gemeente in strijd met de regels van het BBV. Deze opmerking, die overigens nog diverse malen in het rapport terugkomt, klopt ons inziens niet. Het BBV laat ruimte om op groot onderhoud af te schrijven. Als het gaat om reconstructies en levensduurverlengend onderhoud, mag op groot onderhoud afgeschreven worden. In juni 2009 is de raad hierover geïnformeerd via het raadsvoorstel ter begeleiding van de Wegenvisie. Het raadsvoorstel is als bijlage bijgevoegd.

In onze organisatie wordt, naast de term groot onderhoud wegen, gebruik gemaakt van de term reconstructie wegen. Overigens zijn we bij deze constructie niet over één nacht ijs gegaan en is dit van tevoren overlegd met de accountant en de toezichthouder van de provincie. Deze zijn beide met de mogelijkheid om af te schrijven akkoord gegaan. Ook de opmerking onder punt 7 op blz. 25 verwijst naar het onderhoud van wegen. Daar we op de constructie van wegen afschrijven, is het niet nodig om daarnaast ook nog middelen uit de reserves te halen.

Op blz. 3 staat verder nog: *Overweeg in dit verband om de doelstelling voor het wegenbeheer zoals vastgelegd in 2009 te herbevestigen.* Dit is inmiddels gebeurd. Begin dit jaar heeft de raad een nieuwe wegenvisie vastgesteld, waarin een gewijzigde doelstelling is opgenomen.

De opmerking op blz. 39 over de voorziening klopt. Om een voorziening te vormen moet een gemeente echter aan diverse voorwaarden voldoen. Omdat onze gemeente daar op dat moment niet aan voldeed, is op advies van de accountant de voorziening omgezet in een reserve. In deze reserve zitten vooralsnog voldoende middelen.

Nawoord Rekenkamercommissie

Wij hebben een aantal samenhangende aanbevelingen gedaan aan de raad om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer te versterken. Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie aan (deels impliciet) dat het deze aanbevelingen niet overneemt. Daarom willen wij de raad met dit nawoord nogmaals de essentie meegeven van onze (conclusies en) aanbevelingen:

De raad zal beter zijn rol kunnen uitvoeren als in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (zoals het BBV voorschrijft) stelselmatig ook alle relevante financiële informatie wordt opgenomen. Zie verder de aanbevelingen A en B.

Uit oogpunt van een goed rentmeesterschap is het niet prudent om de kosten van groot wegonderhoud naar de toekomst te verschuiven (temeer omdat het huidige kwaliteitsniveau van de wegen als laag moet worden aangemerkt). Het is daarom zaak om deze kosten (conform het BBV) niet te activeren en af te schrijven maar om hiervoor bij voorkeur een voorziening in te stellen. Zie verder de aanbevelingen C, D en E.

Wij denken dat het kapitaalgoederenbeheer van de gemeente op deze wijze sterk kan worden verbeterd.

Met vriendelijke groeten,

E.A. Martens, voorzitter

Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Kollumerland c.a.

onderzoeksrapport

bruno steiner advies

in opdracht van

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

onderzoekers: Esther Fogl & Bruno Steiner

maart 2013

Inhoudsopgave

Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Kollumerland c.a.

- onderzoeksverslag

Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Het onderzoek	5
1.2 Doel en onderzoeksvragen	5
1.3 Aanpak	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Normenkader voor beheer van kapitaalgoederen	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Besluit Begroting en Verantwoording en beheer van kapitaalgoederen	8
2.3 Sectorale normen voor beheer van kapitaalgoederen	14
2.4 Samenvattend overzicht van normen per onderzoeksvraag	17
3. Kapitaalgoederenbeheer Kollumerland c.a. en BBV	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	19
3.3 Financieel beslag kapitaalgoederen	20
3.4 Afschrijvingsbeleid.	21
3.5 Klein en groot onderhoud	22
3.6 Reserves en voorzieningen	23
3.7 Conclusies Kollumerland c.a. en BBV	24
4. Wegen	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Schets van beleidsterrein	26
4.3 Beleid	26
4.4 Uitvoering	27
4.5 Verantwoording	28
4.5 Conclusies	30
5. Water	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Schets van beleidsterrein	32
5.3 Beleid	32
5.4 Uitvoering.	33
5.5 Verantwoording.	33
5.5 Conclusies	34

6. Riolering	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Schets van beleidsterrein	35
6.3 Beleid	35
6.4 Uitvoering	36
6.5 Verantwoording	36
6.5 Conclusies	38
7. Groen	40
7.1 Inleiding	40
7.2 Schets van beleidsterrein	40
7.3 Beleid	40
7.4 Uitvoering	41
7.5 Verantwoording	42
7.5 Conclusies	42
8. Gebouwen	44
8.1 Inleiding	44
8.2 Schets van beleidsterrein	44
8.3 Beleid	44
8.4 Uitvoering	46
8.5 Verantwoording	47
8.5 Conclusies	47
9. Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	49
9.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	49
9.2 Aanbevelingen	58
10. Checklist raadsleden kapitaalgoederen	61
10.1 Inleiding	61
10.2 De checklist	61
Bijlage 1. Geraadpleegde documenten en overzicht interviews	64
Bijlage 2. Afschrijvingstermijnen in de Financiële beheersverordening 2011	65
Bijlage 3. Nadere informatie activeren en afschrijven riolering	66
Bijlage 4. Inspectieresultaten Wegen Kollumerland c.a. 2006, 2008 en 2012	67

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. 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. De onderzoeksvragen van de rekenkamercommissie waren de volgende:

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?
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?

Het onderzoek betrof hoofdzakelijk een dossieranalyse, aangevuld met een tweetal interviews.

Beleid

Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente Kollumerland c.a. vanaf 2007 voor de vijf genoemde kapitaalgoederen diverse beleidsnota's heeft ontwikkeld. De raad heeft daarin keuzes gemaakt over de gewenste kwaliteit en kosten. De koppeling van die kwaliteitsdoelen aan de uitgangspunten voor beheer en onderhoud in uitvoeringsplanning en kosten zijn niet volledig. Ook zijn de doelstellingen niet altijd actueel. Hierdoor heeft de raad onvoldoende mogelijkheden om te sturen. Het beleidsterrein van kapitaalgoederen is breed en complex, en daarom is bij de begroting en bij de jaarrekening de paragraaf kapitaalgoederenbeheer verplicht. Die verplichte paragraaf heeft bij de gemeente Kollumerland c.a. geen financiële vertaling. Hierdoor heeft de raad onvoldoende inzicht in consequenties van keuzes, in wat de stand van zaken is van gestelde (kwaliteits)doelen en waar de gemeente risico's loopt. Het huidige kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen is op grond van de verstrekte dossiers: laag bij wegen, voldoende bij water, net voldoende bij groen, bij de riolering redelijk en goed bij gebouwen.

Sinds 2010 kiest de gemeente Kollumerland c.a. ervoor haar financiële buffers zoveel mogelijk aan te houden in de vorm van een algemene reserve (saldireserve) en zo min mogelijk als bestemmingsreserves en voorzieningen, met als verklaring dat er dan een grote-

re bestedingsvrijheid is. Gezien de slechte staat van onderhoud van met name de wegen is het suggereren van die beleidsvrijheid niet verstandig, omdat ze feitelijk niet bestaat. Ook voor het beheer van de andere kapitaalgoederen is het beter voorzieningen aan te houden en geen reserves, omdat dit tegelijkertijd verbetering van de beheerorganisatie vereist.

Uitvoering

Uit het onderzoek blijkt dat het onderhoud van kapitaalgoederen veelal planmatig plaatsvindt op basis van cyclische inspecties. De organisatorische voorwaarden zijn grotendeels aanwezig om de uitvoering doelmatig in te vullen. Ook vindt de uitvoering zoveel mogelijk integraal plaats tussen wegen, water, groen en riolering. Dit bevordert ook de doelmatigheid en zorgt voor zo min mogelijk overlast voor de burger. De rekenkamercommissie stelt echter wel vast dat de gemeente niet in staat is geweest het gereserveerde budget voor met name het wegenbeheer in zijn geheel te besteden. Daar worden plannen dus niet uitgevoerd. Dat is zorgelijk, omdat de staat van het wegenonderhoud slecht is.

Verantwoording

De verantwoording over kapitaalgoederen vindt jaarlijks plaats via de rekening. In de rekening wordt geen inzicht verschaft of en in hoeverre de vooraf gestelde doelen in kwaliteit en in aantallen zijn gerealiseerd en wat de mogelijke risico's van het beheer zijn.

Conclusies

Het onderzoek van de rekenkamercommissie leidt tot volgende (samenhangende) hoofdconclusies:

1. *Het beleid en de uitvoering van het kapitaalgoederenbeheer bieden de raad onvoldoende mogelijkheden om hieraan sturing te geven, zowel kwalitatief als financieel.*
2. *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 (BBV).*
3. *De raad mist informatie over de volle breedte van het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.*

Andere (deel)conclusies van het onderzoek zijn:

4. Het kwaliteitsniveau van de wegen is laag, van water voldoende, van groen net voldoende, van riolering redelijk en van gebouwen goed.
5. De *organisatorische* voorwaarden zijn aanwezig om te voorkomen dat onverwachte tegenvallers optreden bij het beheer van kapitaalgoederen. De voorwaarden voor

een *doelmatige uitvoering* van het beheer zijn gedeeltelijk aanwezig.

6. Het beleidskader voor de kapitaalgoederen wegen, water en riolering is niet meer actueel.
7. Er ontbreekt een systematisch onderscheid tussen de budgetten voor regulier onderhoud, het wegwerken van achterstanden en het uitvoeren van groot onderhoud.
8. De financiële buffers voor kapitaalgoederen worden zoveel mogelijk aangehouden als een algemene reserve omdat deze een grotere bestedingsvrijheid biedt. Maar gezien de slechte staat van onderhoud van wegen is zo'n bestedingsvrijheid bij wegen in de praktijk (zeer) beperkt.
9. Het vermoeden bestaat dat groot onderhoud van wegen vanaf 2010 wordt geoormerkt als investeringen. Als dit vermoeden klopt, handelt de gemeente in strijd met de regels van het BBV.

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 - zoals het BBV voorschrijft - duidelijke informatie op te nemen over:
 - de beleidskaders (met name de gewenste kwaliteitsniveaus);
 - de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
 - de vertaling daarvan in de begroting.Besteed in het bijzonder aandacht aan het beheer en onderhoud van wegen. Overweeg in dit verband om de doelstelling voor het wegenbeheer zoals vastgelegd in 2009 ("alle wegen basiskwaliteit") te herbevestigen.
- B. Zie erop toe dat in de programmarekening - zoals het BBV voorschrijft - op een adequate wijze 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?
 - wat zijn de oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?
 - wat betekent dit voor de vervolgaanpak? Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?

- C. Stel actuele en concrete beleidsplannen vast voor wegen, water en riolering.
Ten eerste om de uitvoering van het kapitaalgoederenbeheer goed te kunnen aansturen en te volgen (qua kwaliteit, kosten en planning).
Ten tweede omdat zo'n beleidsplan volgens uw eigen Financiële beheersverordening eens in de vier jaar moet worden geactualiseerd (dit is nu al relevant voor het kapitaalgoed riolering).

- D. Overweeg om met name voor het kapitaalgoed wegen een voorziening in te stellen (in plaats van een reserve), teneinde het gewenste kwaliteitsniveau te borgen en financiële risico's te voorkomen.
Als de raad kiest voor een voorziening is de voorwaarde dat er een beheersplan wordt vastgesteld.

- E. Vraag om een heldere uiteenzetting van wat de beleidswijziging uit 2010 voor het activeren van kosten van het wegenbeheer inhoudt. Als er sprake mocht zijn van het activeren van groot onderhoud, maak dat dan zo snel mogelijk ongedaan.

1. Inleiding

1.1 Het onderzoek

Dit rapport doet verslag van een onderzoek van Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân naar 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 Achtkarspelen, Dongeradeel en Kollumerland c.a..

Voor elk van deze gemeenten is een afzonderlijk rapport gemaakt. Dit is het rapport over het kapitaalgoederenbeheer in Kollumerland c.a.

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

In dit hoofdstuk staan we in de volgende paragraaf 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 dit rekenkameronderzoek is inzicht 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 wat betreft 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?
4. Zijn de voorwaarden aanwezig om het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uit te voeren?

¹ Het BBV schrijft voor dat in de begroting en 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 onderzoek te komen is een vijftal onderzoeksfasen onderscheiden.

In de eerste fase is een normenkader opgesteld, aan de hand waarvan de rechtmatigheid en doelmatigheid van beheer en onderhoud van kapitaalgoederen worden getoetst. Hierin zijn ook normen opgenomen voor de mate waarin het beleid randvoorwaarden biedt voor een doelmatige 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 onderzochte kapitaalgoederencategorieën. Ook zijn doelen in de programmabegrotingen verzameld. De dossierstudie omvat de programmabegrotingen 2007 t/m 2012, de jaarstukken² 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 wordt gemaakt en hoe risico's worden geïnventariseerd en worden beheerst. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de raad inzicht kan krijgen over het 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 kosten, tot die in het verleden en/of tot die in vergelijkbare gemeenten? In het voorliggende verkennend onderzoek van *alle* categorieën kapitaalgoederen is het onmogelijk om voor alle kapitaalgoederen van de gemeente de "materieële doelmatigheid" te onderzoeken. We beperken ons daarom tot de "voorwaardelijke

² 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. In meeste gevallen zullen we aansluiten bij het dagelijks taalgebruik.

doelmatigheid". Voorwaardelijke doelmatigheid bevordert een goed en doelmatig beheer. We stellen vast of wel of niet is voldaan aan voorwaarden als het aanwezig zijn van concrete beheerplannen en integraal beheer en uitvoering. Indien niet is voldaan aan deze voorwaarden, is dat een aanwijzing voor ondoelmatig beheer.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk staan we stil bij het voor dit onderzoek gehanteerde normenkader. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 in algemene zin de omvang en reikwijdte van het kapitaalgoederenbeheer in de gemeente besproken. In hoofdstuk 4 tot en met hoofdstuk 8 wordt het beheer van de vijf onderscheiden 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 dat specifieke kapitaalgoederenbeheer kunnen worden getrokken. In hoofdstuk 9 worden algemene conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Hoofdstuk 10 sluit af met een checklist voor de raad.

2. Normenkader voor beheer kapitaalgoederen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het normenkader aan de hand waarvan het onderhoud en beheer van kapitaalgoederen is getoetst. De onderzoeksvragen zijn zo gesteld, dat ze tot normatieve antwoorden leiden: “goed”, “niet goed” of iets er tussenin. 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 SMART³ 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”.⁴

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 bij elkaar 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.

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

³ De afkorting SMART is het acroniem van Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

⁴ 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.

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 onderscheiden categorieën (wegen, riolering, water, groen en gebouwen) minimaal de volgende informatie:⁵

- 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. In de gemeente Kollumerland c.a. is in de Financiële beheersverordening⁶ opgenomen dat er tenminste eens in de vier jaar een beleidsplan wegen, een groenstructuurplan, een beleidsplan bruggen, een rioleringsplan, een beleidsplan gebouwen en een integraal huisvestingsplan onderwijs aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. De tweede optie is geen nota, maar een veel uitgebreidere paragraaf kapitaalgoederenbeheer 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 kapitaalgoederenbeheer letterlijk in ons normenkader.

⁵ BBV, artikel 12.

⁶ Financiële beheersverordening 2011, artikel 15

Investerings met economisch/maatschappelijk nut

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

1. Investerings met een economisch nut
2. 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* en *riolering*. 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. Het BBV stelt daarbij wel, dat de termijn zo kort mogelijk dient te zijn, maar doet daarover verder 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). Tegelijkertijd ‘slijten’ gebouwen. Vandaar dat op deze “vaste activa met economisch nut” jaarlijks moeten worden afgeschreven. De termijnen van afschrijvingen moeten gebaseerd zijn op een realistische inschatting van de snelheid waarmee kapitaalgoederen aan slijtage onderhevig zijn.

Ook de riolering wordt ingedeeld bij kapitaalgoederen met een 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 van het wel of niet activeren is bij riolen wat ingewikkelder. Ook hier heeft de gemeente enige keuzevrijheid. Ze mag de investering in het riool activeren en erop afschrijven. De jaarlijkse afschrijvingslasten (plus rente) worden betaald uit de egalisatiereserve voor de rioolkosten. Wat echter ook mag, is de investering *niet* activeren, maar direct volledig dekken uit de egalisatiereserve. Een belangrijke beperking is dat

⁷ Commissie BBV, notitie onderhoud kapitaalgoederen, mei 2007, pagina 12

uitsluitend vervangingsinvesteringen uit de egalisatievoorziening mogen worden gedekt. Nieuwe aansluitingen mogen daaruit niet worden betaald.

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. Vele gemeenten - vooral de wat kleinere - activeren hun investeringen met maatschappelijk nut. Ook Kollumerland c.a. 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 - hun waarde neemt af. Om inzicht te geven in de kosten voor groot en klein onderhoud, verplicht het BBV deze als lasten op te nemen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Daarnaast moeten natuurlijk ook de kapitaallasten - d.i. rente plus afschrijvingen - van de geactiveerde kapitaalgoederen, alsmede de investeringsbedragen van de niet-geactiveerde kapitaalgoederen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen 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.⁸ Bij het klein 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 echter ten stelligste af.⁹ 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.

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 mogelijkheid is het direct ten laste brengen van de begroting, net 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 noodzakelijk bedrag voor groot onderhoud kan namelijk

⁸ Commissie BBV, notitie onderhoud kapitaalgoederen, mei 2007, pagina 20.

⁹ Commissie BBV, notitie onderhoud kapitaalgoederen, mei 2007, pagina 21.

aanzienlijk schommelen, schommelingen die niet zomaar in de begroting kunnen worden opgevangen.¹⁰ 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 echter 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 namelijk 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 voor verplichtingen en risico's,
- voorzieningen ter egalisering van kosten,
- 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 egalisatievoorzieningen 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 zelf die een egalisatievoorziening instelt (uiteraard op basis van een voorstel van het college). 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. Ten tweede moet de voorziening gebaseerd zijn op een gedegen en actueel beheersplan. De Commissie BBV heeft de stellige uitspraak gedaan dat voorzieningen om de lasten van het groot onderhoud van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren alleen kunnen worden ingesteld en gevoed op basis van een beheersplan voor het desbetreffende kapitaalgoed. Het beheersplan 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 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 het totale budget van het

¹⁰ 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.

programma, waartoe de voorziening behoort, niet wordt overschreden.¹¹ En 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 om regelmatig inspecties te verrichten om de feitelijke technische staat van onderhoud te inventariseren. De juiste 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 grotere 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, om reden waarvan (uit praktische overwegingen dus) een bestemmingsreserve wordt ingesteld. De gemeente is dan ten minste niet “verplicht” periodiek het beheerplan te actualiseren. In het geval van reserves - dus ook bestemmingsreserves - is het budgetrecht van de raad op directe wijze verzekerd. Aan (bestemmings)reserves verbindt het 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 beheersplan ten grondslag hoeft te liggen.

Dit alles laat zien dat het onderscheid tussen reserves en voorzieningen méér is dan een financieel-technisch verschil. Het (geheel) 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 beheersplannen c.a. wordt dan vermeden),
- 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.

¹¹ 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.

Conclusies normen vanwege het BBV en de Financiële beheersverordening

Uit het voorgaande kunnen we volgende conclusies trekken over hoe het BBV en de Financiële beheersverordening doorwerken in het normenkader:

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 het 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 activeren van groot onderhoud, maar de Commissie BBV raadt dit ten stelligste af. Accountants volgen bij de jaarrekeningcontrole de Commissie BBV in deze.
6. Het BBV laat ruimte wat betreft de 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 evenwel niet wenselijk vindt.
7. In aanvulling op het BBV verplicht de Financiële beheersverordening¹², dat er tenminste eens in de vier jaar een beleidsplan wegen, groenstructuur plan, beleidsplan bruggen, rioleringsplan, beleidsplan gebouwen, Integraal huisvestingsplan onderwijs aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.

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 zij automatisch ook de onderhoudsplichtige van die weg (art.15 Wegenwet). Een uitvloeisel van de wet is dat degene, die zijn onderhoudsplicht ten aanzien van een weg niet op een goede manier heeft vervuld, aansprakelijk kan worden gesteld voor schade als gevolg van de slechte on-

¹² Financiële beheersverordening 2011 gemeente Kollumerland c.a., artikel 15

derhoudstoestand van die weg. Dat betekent dus 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.¹³

Het past niet in dit onderzoek om op specifieke gevallen in te gaan. In het algemeen kan worden gesteld dat als de gemeente de rechter ervan weet te overtuigen, dat zij al 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 een gemeente een X bedrag bezuinigt en daarvan een deel opzij zet om de verwachte stijging van schadeclaims te kunnen opvangen. Of dat politiek-bestuurlijk een verdedigbare afweging is, laten wij in het midden. Het punt waar het hierom 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 die 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 Achtkarspelen, Dongeradeel 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 oppervlaktewateren en het grondwater en verbetert de samenhang tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Traditioneel ging waterbeheer vooral over beheer van meren, waterwegen en havens (bijvoorbeeld baggeren en beschoeiing). Tegenwoordig strekt de zorgplicht zich ook uit tot het hemel- en bodemwater. (Zie ook de categorie Riolerings.)

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 bij de realisatie daarvan heeft zij een aanzienlijke beleidsvrijheid.

Riolerings

In de Wet Milieubeheer staat o.a. dat de aanleg, het onderhoud en het beheer van de riolerings een zaak is van de gemeente. Ook stelt deze wet dat gemeenten regelmatig een Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) moeten opstellen dat middels een raadsbesluit moet wor-

¹³ 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.

den vastgesteld. De gebruikelijke planperiode is vier jaar, maar de wet laat gemeenten hierin vrij. Vanaf januari 2013 zijn gemeenten verplicht te voldoen aan de zgn. ‘verbrede 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 hierbij heeft de gemeente een zekere beleidsruimte.

Groen

De gemeente is verantwoordelijk, aansprakelijk en heeft de zorgplicht voor een duurzaam en veilig ingerichte openbare ruimte. De zorgplicht is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Overige wettelijke kaders zijn de Boswet, met als doel te voorkomen dat het bestaande bosareaal verder afneemt en 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 geldende 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 als zodanig 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 normen vanwege sectorale wetten en regels

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 gemeente een algemene *zorgplicht* op, die van invloed is 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.
- Tegelijkertijd 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 milieuwet, de wet op de ruimtelijke ordening of welke andere wet of regel houdt, is alleen mogelijk in individuele casussen. Het onderzoeken van zulke gevallen valt buiten de scope van dit onderzoek. Bijvoorbeeld zullen we *niet* nagaan of de gemeente zich houdt aan voorschriften 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 in verband met de veiligheid van speeltoestellen. In dergelijke gevallen zullen we *uitsluitend via documentstudie* nagaan wat de gemeente doet om aan een dergelijke norm te voldoen.

2.4 Samenvattend overzicht van normen per onderzoeksvraag

In Schema 1 geven we weer hoe we de in het voorgaande behandelde normen hebben 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 tegenvalers 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"> • het beleidskader • de hieruit voortvloeiende financiële consequenties • de vertaling van de financiële consequenties in de begroting <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 controleerende 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"> • begrote en feitelijke prestaties en de verschillen ertussen • achter- of vooruitlopen op de planning in de tijd • begrote en feitelijke kosten (en baten) en de verschillen ertussen, inclusief de toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves en voorzieningen <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 Kollumerland en BBV

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de 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 meer 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 paragraaf 3.3 staat het financieel beslag van kapitaalgoederen centraal. In 3.4 en 3.5 komen het afschrijvingsbeleid respectievelijk het klein en groot onderhoud aan de orde. Reserves en voorzieningen worden in 3.6 behandeld. In 3.7 formuleren we de conclusies.

3.2 Kwaliteit van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

Elke begroting en rekening in de periode 2007 - 2012 van de gemeente Kollumerland c.a. bevat een paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen". Een eerste bevinding is dat deze paragraaf in de onderzochte periode *niet* voldoet aan de eisen, die het BBV stelt. In de gehele periode is weliswaar het beleidskader redelijk tot goed ingevuld, maar de financiële consequenties van het beleidskader en de financiële vertaling naar de begroting ontbreken. Ook ontberen de jaarrekeningen een meerjarige financiële en beleidsanalyse van de verschillen tussen de (gewijzigde) begroting en feitelijke uitgaven.

Wie de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen in de begrotingen 2007 t/m 2012 en de rekeningen 2007 t/m 2011 leest, komt vaak dezelfde teksten tegen. Als er niets nieuws te melden is, kiest men ervoor de tekst van de vorige begroting dan wel rekening te kopiëren. Een integraal beleidsmatig overzicht van de gewenste kwaliteit, onderhouden areaal (vierkante meters weg of groen, gebouwen, enz.) en daarmee verbonden kosten zijn niet aanwezig. Wel stelt het raadsprogramma 2007-2010 dat er per dorp een integraal uitvoeringsplan is dat zorg draagt voor de afstemming van planvorming en uitvoering van groen- en wegenonderhoud en van rioleringswerkzaamheden.¹⁴

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen maakt in de onderzochte begrotingen wel een ontwikkeling door. In de begrotingen van 2007 en 2008 beslaat hij nauwelijks drie pagina's, terwijl hij in de begrotingen 2009 t/m 2012 vier volle pagina's beslaat. De extra tekst komt met name door de toevoeging 'overige gebouwen', maar ook is er meer inhoudelijke informatie opgenomen. Een tweede bevinding is, dat bij planvorming en uitvoering voor wegen, riolering, water en groen in de onderzochte begrotingen aandacht wordt besteed aan

¹⁴ Beleidsbegroting 2007, pagina 51

een goede afstemming. Dat verhoogt de efficiency en vermindert de hinder voor burgers en bedrijven.

Uit de rapportages van de accountant is af te leiden dat de *jaarrekeningen* van de gemeente Kollumerland c.a. voor wat betreft de getrouwheid en rechtmatigheid op orde zijn. De accountant heeft op dat punt geen voorbehoud gemaakt.

Samenvattend kan worden gesteld dat het beoogde doel van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, te weten de raad een gebundeld inzicht te geven in het onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen in de onderzochte periode niet voldoende is gerealiseerd. De raad krijgt alleen de beleidsinhoudelijke informatie, aangevuld met inzicht in het gewenste onderhoudsniveau en het huidige kwaliteitsniveau. Een belangrijk punt is dat de raad in deze paragraaf dus géén inzicht in de *financiële consequenties* van het beheer en het onderhoud van kapitaalgoederen krijgt. Dat is een gemis, omdat daarmee het beslag, dat de nagestreefde kwaliteit op het budget legt, onduidelijk blijft. Er wordt namelijk wel degelijk op veel terreinen een bepaalde kwaliteit nagestreefd, al gebeurt dat dan veelal impliciet en in andere documenten dan de begroting of rekening. Daarnaast wordt er géén inzicht geboden in de *financiële vertaling* van beheer en onderhoud naar de begroting. Deze twee onderdelen (aangeven financiële consequenties en vertaling naar de begroting) zijn wel wettelijk verplicht.

Ten slotte wijzen we erop, dat in de jaarrekening een meerjarige analyse van de verschillen tussen de (gewijzigde) begroting en de uitkomst van de rekening in kosten en in planning ontbreekt. Dat geldt voor alle categorieën kapitaalgoederen. Dat betekent dat aan een logisch vervolg op het duidelijk maken van de financiële consequenties in de begroting in de *rekening* geen aandacht wordt besteed.

In de gehouden interviews met de raad is dit beeld bevestigd. Raadsleden vangen zelf het hiaat in de informatie op. Zij halen veel informatie uit eigen visuele ‘inspecties’ en contact met inwoners.

3.3 Financieel beslag van kapitaalgoederen

In de onderstaande tabel 3.1 staan de bedragen die met het onderhoud van kapitaalgoederen gemoeid zijn. De tabel is uitsluitend bedoeld voor een algemene indruk van de totale omvang. De cijfers zijn door de onderzoekers samengesteld uit de afzonderlijke programma’s van de jaarstukken. De cijfers staan, zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven, immers (ten onrechte) niet in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen vermeld. De onderzoekers hebben een aantal aannames moeten doen om de cijfers uit de jaarstukken af te leiden. Een gedetailleerde toelichting per categorie volgt in de latere paragrafen.

In de tabel is te zien dat de jaarlijkse kosten m.b.t. kapitaalgoederen zich in de onderzochte periode tussen de € 4 en € 5 miljoen bewegen; de kosten betreffen het onderhoud en de kapitaallasten/investeringskosten tezamen. Kanttekening is dat gebouwen niet in de

tabel zijn opgenomen. De informatie over gebouwen bleek te versnipperd en onvoldoende eenduidig om mee te kunnen nemen bij de samenstelling van de tabel. Het ontbreken van gebouwen betekent dat het berekende totaal in werkelijkheid nog wat hoger zal liggen.

Tabel 3.1 Kosten kapitaalgoederen Kollumerland c.a. o.b.v. de jaarstukken 2007/2011

Categorie kapitaalgoederen	Rekening 2007	Rekening 2008	Rekening 2009	Rekening 2010	Rekening 2011
	x € 1.000	x € 1.000	x € 1.000	x € 1.000	x € 1.000
Wegen	2.220	2.210	2.450	2.141	1.816
Water	389	383	329	260	227
Riolering	1.077	1.017	1.047	1.046	1.005
Groen	1.051	1.028	1.211	1.241	1.043
Gebouwen	x	x	x	x	x
Totaal	4.737	4.638	5.037	4.688	4.091

In totaal is het gerealiseerde budget, exclusief gebouwen, in de onderzochte vijf jaar eerst gestegen en daarna weer gedaald; per saldo is het met 14% gedaald. Rekening houdend met prijsontwikkelingen in de onderzochte periode is het totale budget nog meer gedaald. Bijna de helft van de uitgaven wordt besteed aan het wegenonderhoud. Riolering en groen nemen ieder ongeveer een vijfde voor hun rekening. Relatief gering zijn de bedragen voor water.

3.4 Afschrijvingsbeleid

Investerings met maatschappelijk nut geactiveerd

Zoals veel gemeenten heeft ook Kollumerland c.a. ervoor gekozen om investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Vandaar dat voor dit type kapitaalgoederen afschrijvingstermijnen zijn opgenomen in de Financiële beheersverordening 2011 (Bijlage 2). Zoals al aangegeven in paragraaf 2 van het vorige hoofdstuk, worden investeringen in kapitaalgoederen met economisch nut (riool en gebouwen) geactiveerd en zijn die categorieën ook meegenomen in bij de Financiële beheersverordening 2011. Geconcludeerd kan worden dat er geen onrealistisch lange afschrijvingstermijnen in de Financiële beheersverordening 2011 zijn opgenomen.

We merken 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 gemeente zelf om een realistische inschatting van de levensduur te maken, zowel voor kapitaalgoederen met economisch nut als met maatschappelijk nut. Door deze termijnen bij raadsbesluit vaststellen, voldoet het afschrijvingsbeleid van de gemeente aan de wettelijk vereisten.

3.5 Klein en groot onderhoud

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

In de aanbiedingsbrief van de programmabegroting 2010 schrijft het college: “Reeds jarenlang is het een aanhoudend probleem geweest om te komen tot een financiële inbedding van een realistisch beheer en onderhoud van de gemeentelijke wegen. Wij zijn bijzonder blij en eigenlijk ook wel trots op het feit dat wij dit probleem in deze begroting hebben kunnen tackelen. Kort gezegd zorgt deze oplossing er voor dat wij voor de toekomst een goed onderhoud van onze wegen hebben geborgd. Uiteraard vergt dit de nodige investeringen (gemiddeld per jaar € 1.200.000), maar dit is mogelijk, omdat wij vanaf 2010 de investeringen als kapitaalpost mogen opvoeren. Voor een verdere uitleg verwijzen wij naar het programma mobiliteit en infrastructuur.”

In het betreffende programma mobiliteit en infrastructuur legt het college echter niet uit waarom “vanaf 2010 de investeringen als kapitaalpost” mag worden opgevoerd! En de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geeft evenmin uitsluitel. Slechts indirect kan men uit enkele opmerkingen afleiden wat de bedoeling is. Zo staat in de paragraaf dat het college voortaan een onderscheid zal maken tussen “regulier onderhoud” en “herstructurering”. De kosten van “regulier onderhoud” worden uit de lopende begroting bekostigd, terwijl de kosten van “herstructurering” als investering zullen worden beschouwd. Regulier onderhoud zorgt ervoor dat een kapitaalgoed gedurende zijn levensduur kwalitatief op peil blijft. Bij *herstructurering* wordt de levensduur verlengd; vanwege die verlenging is activering gerechtvaardigd. Conform de eigen verordening worden de betreffende investeringen geactiveerd en vervolgens afgeschreven. De lasten van afschrijving (plus rente) worden “als kapitaalpost” uit de lopende begroting gedekt.¹⁵

De beleidswijziging roept een vraag op die in de begroting 2010 niet worden beantwoord: Wat is er gebeurd tussen 2009 en 2010 dat activiteiten die voorheen niet werden geactiveerd nu wel mogen worden geactiveerd? Het lijkt erop dat men ‘bordjes gaat verhangen’. Zonder dat ze een hard bewijs vormen, wijzen de volgende citaten in die richting:

- Het “activeren deel onderhoudsbudget”¹⁶ wordt genoemd als maatregel om de wegkwaliteit naar niveau “basis” te brengen.
- “Van de investeringen is een plan gemaakt, waarin de te onderhouden wegen, de geraamde kosten en het jaar van uitvoering zijn opgenomen.”¹⁷

Als verder wordt bedacht dat de gemiddelde wegkwaliteit in Kollumerland c.a. *onder* het niveau “basis” ligt, dan lijkt de conclusie deze te moeten zijn: de keuze om meer dan voor-

¹⁵ Programmabegroting 2010, pagina 72.

¹⁶ Programmabegroting 2010, pagina 52.

¹⁷ Programmabegroting 2010, pagina 72.

heen te activeren vloeit niet voort uit investeringen in nieuwe wegen, maar is gevolg van investeringen die nodig zijn om bestaande wegen te herstructureren. En op haar beurt is die herstructurering noodzakelijk omdat jaren van achterstallig onderhoud tot kapitaalvernietiging in een deel van het bestaande wegareaal hebben geleid.

3.6 Reserves en voorzieningen

Introductie

In hoofdstuk 2 gaven we aan wat de belangrijkste voorschriften uit het BBV rondom reserves en voorzieningen in verband met het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen zijn:

- algemene en bestemmingsreserves zijn vrij aanwendbaar; ze behoren tot het eigen vermogen.
- voorzieningen die zijn ingesteld om pieken in het groot onderhoud op te vangen behoren tot het vreemd vermogen, omdat het zeker is dat dit groot onderhoud vroeg of laat nodig is om kapitaalvernietiging te voorkomen. Bij riolering geldt dat ook via een voorziening kan worden gespaard voor vervangingsinvesteringen.

Hier moeten twee nuanceringen worden toegevoegd. Ten eerste, als de rente over een reserve wordt ingezet als dekkingsmiddel in de begroting, dan is die reserve niet vrij besteedbaar. Aanwending van de reserve leidt immers tot renteverlies c.q. een gat in de begroting ter grootte van dat renteverlies. Nog steeds mag de gemeente die reserve ‘vrij’ aanwenden, zolang men zich maar van dat renteverlies bewust is. De tweede nuancering gaat over voorzieningen. Een voorziening wordt ingesteld om toekomstige lasten op te vangen en is dus gebaseerd op een raming - een zo goed mogelijke raming, maar het blijft een raming. Vandaar dat het gewenst is de beheersplannen waarop die raming is gebaseerd regelmatig te actualiseren. Bij die raming moet ook de gewenste kwaliteit worden meegewogen. Als een gemeente haar voorzieningen baseert op “topkwaliteit”, dan zijn ze hoger dan wanneer ze zijn afgestemd op “basiskwaliteit”. Of omgekeerd. Voorzieningen zijn dus minder in beton gegoten dan op het eerste gezicht lijkt.

Nota reserves en voorzieningen 2010

Kollumerland c.a. heeft een actuele nota reserves en voorzieningen. De financiële beheersverordening schrijft voor dat deze nota minstens eens in de vier jaar moet worden geactualiseerd. De gemeente heeft daaraan voldaan. In september 2010 legt het college de raad een nieuwe Nota reserves en voorzieningen voor. Hierin stelt het college dat het een “belangrijk uitgangspunt is dat met het instellen van bestemmingsreserves en voorzieningen zeer terughoudend wordt omgegaan.” Wat betreft de bestemmingsreserves motiveert het college dit aldus: “Het ontbreken van een bestemmingsreserve zal een open competitie tussen voorstellen vergroten. Er moet dan immers een beroep worden gedaan op de saldireserve.¹⁸ Dat maakt dat voorstellen kritischer worden gezien. In deze werkwijze wordt het

¹⁸ Saldireserve is een ander woord voor algemene reserve, EF/BS

meer expliciet gemaakt dat het gaat om algemene middelen.” Het college vervolgt dan met: “Om de transparantie van de reserves en voorzieningen en een meer integrale afweging te bevorderen, bevat deze nota voorstellen om een groot aantal bestemmingsreserves te bundelen en een aantal bestemmingsreserves over te hevelen naar de saldireserve. Alleen bestemmingsreserves en voorzieningen waarvoor door de vakafdeling een duidelijke doelstelling is geformuleerd, blijven gehandhaafd.” Wat in deze laatste passage opvalt is dat reserves en voorzieningen in één adem worden genoemd en dat aan hun handhaving een en dezelfde eis wordt gesteld: een door de vakafdeling duidelijk geformuleerde doelstelling.

Hiermee wordt een wezenlijk verschil tussen (bestemmings)reserves en voorzieningen over het hoofd gezien: reserves zijn in beginsel vrij besteedbaar en vormen daarom onderdeel van het eigen vermogen, terwijl voorzieningen in beginsel niet vrij besteedbaar zijn en daarom tot het vreemde vermogen behoren.

Door dit onderscheid te veronachtzamen ontstaat een vreemde situatie. De gemeente houdt er bestemmingsreserves op na voor zaken waarvan de vrije besteedbaarheid praktisch niet aanwezig is. Dat roept de vraag op of voor de in dit verband meest relevante bestemmingsreserves - die voor onderwijshuisvesting, onderhoud dorpshuizen en speelvoorzieningen - grondig onderbouwde beheersplannen ontbreken. Blijkens de informatie die wij ontvingen, bestaan de plannen wel degelijk. Dan is de benaming “bestemmingsreserve” echter vreemd. Of twijfelt het college aan de gedegenheid ervan?

Ook opmerkelijk is het opheffen van de bestemmingsreserve wegenonderhoud, terwijl de kwaliteit van de wegen gemiddeld genomen onder het niveau “basis” ligt (zie hoofdstuk 4). Volgens het CROW is dat het niveau dat ten minste nodig is om kapitaalvernietiging te voorkomen. Van de vrije besteedbaarheid van de bestemmingsreserve wegenonderhoud is in zo’n situatie materieel geen sprake. Een vergelijkbare situatie geldt voor openbaar groen. Ook daarvan is op grond van inspecties geconstateerd dat het kwaliteitsniveau ervan minder is dan beleidsmatig is vastgelegd (zie hoofdstuk 7). Tegelijk is er voor het openbare groen *geen* reserve, laat staan een voorziening.

Tegen de achtergrond van de besluiten rond reserves en voorzieningen komt ook het afschrijvingsbeleid in een ander daglicht te staan: voorzieningen (dan wel reserves) voor groen en wegen ontbreken en tegelijk wordt er besloten tot gemiddeld meer afschrijvingen op de kosten dan voorheen. Dit betekent dat de kosten worden doorgeschoven naar de toekomst, oftewel dat de volgende generatie betaalt.

3.7 Conclusies Kollumerland c.a. en het BBV

Kwaliteit paragraaf kapitaalgoederen

1. De paragrafen bevatten informatie over de beleidsmatige gewenste en feitelijke kwaliteit van alle kapitaalgoederen conform de voorschriften van het BBV.
2. De paragrafen bevatten echter noch in de begroting, noch in de rekening de financiële consequenties van het beleidskader en de financiële vertaling naar de begroting van het kapitaalgoederenbeheer, terwijl het BBV dit expliciet voorschrijft.

3. Bij het planmatig beheer en uitvoering van onderhoud wordt aandacht besteed aan afstemming tussen de kapitaalgoederen. Dit betekent dat aan een belangrijke voorwaarde voor doelmatig beheer goed is voldaan.
4. Een grondige, meerjarige beleidsanalyse van verschillen tussen begroting en rekening ontbreekt zowel voor w.b. kosten als planning.

Afschrijvingsbeleid en groot onderhoud

5. Het college zet zonder toelichting vanaf 2010 een nieuwe beleidslijn in. De beleidslijn lijkt delen van 'groot onderhoud wegen' vanaf 2010 te behandelen als 'investering wegen'. Als dat inderdaad zo is, zou de gemeente in strijd handelen met het stellige advies van de Commissie BBV om niet af te schrijven op kosten van groot onderhoud. En worden kosten doorgeschoven naar de volgende generatie.

Reserves en voorzieningen

6. De nota reserves en voorzieningen is actueel en daarmee heeft de raad een kader vastgesteld voor de omvang van de reserves en voorzieningen. Daarnaast geeft de nota inzicht in het beleid dat wordt gevoerd ten aanzien van de reserves en voorzieningen.
7. Sinds 2010 kiest de gemeente ervoor haar financiële buffers zoveel mogelijk aan te houden in de vorm van een algemene reserve (saldireserve) en zo min mogelijk als bestemmingsreserves en voorzieningen, met als verklaring een grotere bestedingsvrijheid van de financiële buffers. Gezien de slechte staat van onderhoud van de wegen is die beleidsvrijheid praktisch afwezig.
8. Vanwege de slechte staat van onderhoud is het vrijwel ontbreken van financiële buffers voor wegen zorgwekkend.

4. Wegen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de kapitaalgoederencategorie wegen. Wegen vinden we in Kollumerland c.a. in programma 6: Mobiliteit en Infrastructuur. Bij de categorie wegen nemen we op hoofdlijnen ook bruggen en openbare verlichting mee. Paragraaf 4.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein. Vervolgens behandelen we in 4.3 het beleid rond wegenbeheer. 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

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 en bedrijven de gemeente aansprakelijk kunnen stellen als zij menen schade te hebben geleden, wanneer de gemeente die plicht niet naar behoren heeft vervuld. De kosten van wegen betreffen meer dan alleen het klein en groot onderhoud. Er horen bijvoorbeeld ook verkeersmaatregelen toe (straatverlichting, verkeerslichten, markering op het wegdek, etc.). Behalve materiële kosten zijn er ook personele kosten. Veel werkzaamheden worden door ingehuurde externe partijen gerealiseerd; het gaat dan vooral om het groot onderhoud en nieuwe aanleg.

4.3 Beleid

De gemeente heeft ruim 1,2 miljoen m² verharding in beheer. Het grootste deel bestaat uit asfalt en ligt in het buitengebied (55%). De raad heeft vanaf de begroting 2010 de doelstelling de wegen op het kwaliteitsniveau "Basis" te brengen (rapportcijfer 6). Uit de beleidsvisie wegen (2009) blijkt dat de gemiddelde kwaliteit van de wegen in Kollumerland c.a. volgens de CROW-systematiek een rapportcijfer 4,1 heeft; dat staat in de CROW-kwaliteitsniveau voor "Laag". De begrotingen voor 2011 en 2012 bevatten een tijdgebonden doelstelling: het college stelt voor dat de kwaliteit van de wegen in 2014 het rapportcijfer 6 moet hebben, dat is dus kwaliteitsniveau "Basis". Voor wegen is de doelstelling daarmee concreet en tijdgebonden ingevuld. (In bijlage 4 zijn de inspectieresultaten voor de jaren 2006, 2008 en 2012 opgenomen).

Het belangrijkste thema rond wegen in de begrotingen tot en met 2012 is dat het met de beschikbare middelen niet mogelijk is om alle wegen in een redelijke staat te brengen en te houden. In de begrotingen 2007 tot en met 2009 wordt aangegeven dat er geen

beleidsplan wegen en paden is vastgesteld omdat een beleidsplan van een redelijk onderhoud zou uitgaan; een ambitie waarvoor het geld ontbrak. De raad heeft in juni 2009 aan de hand van de beleidsvisie van Oranjewoud besloten dat er structureel extra geld wordt ingezet om het kwaliteitspeil "Basis" te halen en achterstallig onderhoud weg te werken. In de periode 2007/2009 is door extra dividend BNG het budget voor onderhoud aan wegen jaarlijks verhoogd met € 200.000.

Vanaf de begroting van 2009 wordt de openbare verlichting opgenomen als kapitaalgoed in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. In het recentste beleidsplan openbare verlichting uit 1999 staan de bedragen (nog in guldens) die jaarlijks gereserveerd moeten worden met een kanttekening dat door knelpunten, prijsstijgingen en uitbreidingen de kosten toenemen¹⁹. Dit betekent dat er geen actuele beleidsdoelstellingen voor openbare verlichting zijn. Uit de begrotingsinformatie van de onderzochte periode blijkt dat de gemeente een jong lichtmastenbestand (90% jonger dan 20 jaar) met energiezuinige PLL verlichting (80%) heeft. Over het algemeen voldoet de lichtopbrengst aan de gestelde doelen²⁰.

In de programmabegroting vanaf 2010 wordt verwezen naar de algemeen gangbare CROW-systematiek²¹ en wordt aangegeven dat met de huidige beschikbare middelen de wegen niet op een acceptabel CROW-niveau kunnen worden onderhouden. De provinciaal toezichthouder wijst hier ook op en benadrukt waarde te hechten aan planmatig beheer van kapitaalgoederen. Hij stelt dat er duidelijke afspraken moeten komen over de kwaliteit om ervoor te zorgen dat de wegen op niveau worden gebracht en dat er voldoende geld beschikbaar moet komen omdat te bewerkstelligen. Raadsleden vinden de situatie bij wegen zorgelijk mede omdat er nauwelijks middelen voor worden gereserveerd.

Tot slot de bruggen. De gemeente Kollumerland c.a. heeft 41 bruggen, steigers en duikers in eigendom. In de beleidsbegroting 2007²² wordt in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen aangegeven dat de gemeente eigenaar is van 41 bruggen en dat er geen onderhoudsplan beschikbaar is, maar dat het onderhoud wel systematisch wordt uitgevoerd. In de beleidsbegroting 2009²³ staat echter dat vier bruggen gecontroleerd zijn op aslastbeperking, waarbij bleek dat de onderhoudstoestand van die vier bruggen matig tot slecht was. De raad heeft ingestemd met een aanpak van deze bruggen; de kosten zijn ten laste gebracht van de algemene reserve.

4.4 Uitvoering

In de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen in de onderzochte periode wordt gesteld dat de jaarlijks te nemen onderhoudsmaatregelen worden bepaald op basis van uitgevoerde inventarisaties en naar aanleiding daarvan in het beheerprogramma ingebrachte

¹⁹ Beleidsplan openbare verlichting, oktober 1999, pagina 18

²⁰ Beleidsbegroting 2009, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, pagina 80

²¹ Beleidsvisie wegen Kollumerland c.a., 12 maart 2009

²² Beleidsbegroting 2007, pagina 87

²³ Beleidsbegroting 2009, pagina 56

gegevens. De beschikbare financiële middelen zijn echter onvoldoende om de verhardingen in een redelijke staat te houden. Als gevolg daarvan, zo wordt gesteld, is het niet mogelijk een meerjarenplan op te stellen. Het uitvoeren van het onderhoud aan de wegen bestaat uit twee *soorten* onderhoud: regulier onderhoud en herstructurering. Voor het bepalen van het regulier onderhoud wordt gebruik gemaakt van een door ingenieursbureau Oranjewoud opgestelde beleidsvisie, op basis waarvan een beheerprogramma is opgesteld. Jaarlijks wordt planmatig wegenonderhoud uitgevoerd aan de hand van de dan uitgevoerde inventarisatie²⁴. Ook is bij de uitvoering aandacht voor een integrale aanpak met rioolbeheer. Om redenen van kostenbesparing (personeel en materieel) en het voorkomen van onnodige overlast voor burgers en bedrijven, worden de werkzaamheden op de weg zo mogelijk gecombineerd met werkzaamheden onder de weg, dus aan het riool. De verbrede zorgplicht wat betreft de riolering leidt ertoe dat waterbeheer eveneens meer vervlochten raakt met het beheer van wegen en riolen. De raadsleden geven aan inzicht te hebben in de uitvoering van het wegenonderhoud.

Uit het beschikbare materiaal over wegen (Bijlage 4) blijkt dat in 2006, 2008 en 2012 inspecties zijn geweest. De uitkomsten van de inspecties zijn dat de kwaliteit van wegen laag is. De landelijke norm²⁵ geeft aan dat er voor elke m² theoretisch 1 euro aan regulier onderhoudsbudget benodigd is. Uit de gegevens blijkt dat Kollumerland c.a. met haar uitgaven van 0,59 euro per m² ver onder de landelijke norm zit. Dit betekent, aldus de gemeente, dat er te weinig budget beschikbaar is om het beheer uit te voeren. Er wordt gesteld dat met name de kwaliteit van de asfaltverharding op rijbanen achterblijft en dat is 71% van het areaal. In de rapportages wordt gesteld dat de huidige kwaliteit aanzienlijke risico's veroorzaakt. Het CROW²⁶ noemt een aantal risico's van het lage kwaliteitscijfer. Het veiligheidsrisico, want de gemeente kan voor schade en letsel aansprakelijk worden gesteld (art 16 Wegenwet en art 6:162 Burgerlijk wetboek) indien die worden veroorzaakt door de lage wegkwaliteit. Ook leidt het niet adequaat en tijdig oppakken van noodzakelijke onderhoudsmaatregelen tot een exponentiële kostenstijging, omdat de maatregelen steeds complexer worden. Dit noemt het CROW het duurzaamheidsrisico. Door scheuren, hobbels en oneffenheden is er het risico op comfortverlies bij de weggebruiker. Tot slot is er het aanzienrisico. De visuele uitstraling van de onderhoudstoestand neemt door veel kleinschalige noodreparaties af en dat heeft ook invloed op het weggedrag.

In het beheer- en onderhoudsplan bruggen en gebouwen 2011-2015 staat dat er bij bruggen niet of nauwelijks achterstallig onderhoud is.²⁷

4.5 Verantwoording

In de onderzochte jaarrekeningen wordt melding gemaakt van minder uitgaven voor wegen ten opzichte van de begroting, zonder een duidelijke aansluiting van de bedragen. De

²⁴ Programmabegroting 2010, pagina 72

²⁵ Beleidsvisiewegen, 2009, pagina 9

²⁶ Beleidsvisiewegen, 2009, pagina 12

²⁷ Beheer en onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen en bruggen, 2011-2015, februari 2011, pagina 10

ambitie van de gemeente is in 2009 om in 2014 het rapportcijfer 6 te realiseren, maar in jaarverslag 2011 wordt die doelstelling weer losgelaten met als reden gebrek aan middelen. Volgens de meest recente inspecties (medio 2012) was de gemiddelde wegkwaliteit nog steeds “laag”, al was het rapportcijfer met 4,7 wat hoger dan in 2008 (4,1) en in 2006 (4,3).

Omdat in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen geen financiële cijfers zijn opgenomen, hebben wij zelf nagegaan hoe de totale kosten i.v.m. wegen becijferd kunnen worden. We gaan er daarbij vanuit dat alle posten van programma 6 ‘wegen’ betreffen, met uitzondering van de posten water, sloten en vaarten. We hebben de betreffende gegevens verzameld vóór, tijdens en ná het begrotingsjaar, dat wil zeggen respectievelijk in:

- de primitieve begroting, vastgesteld in november voorafgaand aan het begrotingsjaar;
- de begroting-na-(1^e)-wijziging, vastgesteld vroeg in het begrotingsjaar zelf;
- de rekening, vastgesteld na afloop van het begrotingsjaar.

Tabel 4.1 Kosten kapitaalgoederenbeheer ‘Wegen’ (x €1.000)

	2007	2008	2009	2010	2011
Primitieve begroting T (najaar T-1)	1.886	2.217	2.354	1.935	1.873
Begroting na wijziging (in jaar T)	2.614	2.891	3.015	2.417	2.054
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	2.220	2.210	2.450	2.141	1.816

De tabel laat zien dat de begrotingswijzigingen systematisch tot flink hogere budgetten leiden: door de jaren heen gemiddeld € 0,5 miljoen meer dan de ‘primitieve bedragen’. In de bestudeerde stukken zijn deze begrotingswijzigingen opgenomen, maar te summier toegelicht voor een goede aansluiting tussen de bedragen. Opmerkelijk is dat de verhoogde bedragen gemiddeld genomen niet volledig worden besteed! Jaar op jaar zijn de gerealiseerde kosten minder dan de begrote. Over de jaren 2007 t/m 2011 is gemiddeld € 0,4 miljoen minder besteed dan waarin de gewijzigde begroting voorzag: 17% minder. Het college geeft hiervoor als verklaring dat er minder projecten zijn uitgevoerd dan gepland. Verder laat de tabel zien dat in 2011 circa € 400.000 minder wordt uitgegeven dan in 2007.

In de Nota Reserves en voorzieningen (2010) staat dat de bestemmingreserve wegenonderhoud als doel heeft een buffer te creëren voor groot onderhoud. De reserve wordt echter afgebouwd en opgeheven per 2011, omdat het onderhoud structureel wordt geregeld in de exploitatie door een investeringsplan en een onderhoudsplan²⁸.

De bestemmingsreserve openbare verlichting is vanaf 2009 opgeheven. Bij de jaarrekening wordt over openbare verlichting alleen melding gemaakt van minder investeringen (minder kapitaallasten) dan begroot, zonder aansluiting met de doelstellingen en het kwaliteitsniveau.

Ook w.b. het beheer en onderhoud van de bruggen in de gemeente wordt blijkens de rekeningen 2009 tot en met 2011 telkens minder uitgegeven dan begroot. Ook voor dit

²⁸ Nota Reserves en voorzieningen, 2010, pagina 17

kapitaalgoed is geen bestemmingsreserve gecreëerd, eventuele investeringslasten worden aan de algemene reserve onttrokken.

4.6 Conclusies

Beleid

1. In het beleidsplan wegen uit 2009 wordt als doelstelling vastgesteld: kwaliteitsniveau "Basis" (rapportcijfer 6) in 2014. In het jaarverslag 2011 blijkt die doelstelling echter losgelaten, om reden van gebrek aan middelen. Daarmee is het beleidsplan uit 2009 dus niet meer actueel.
2. Het beleidsplan wegen 2009 voldoet aan de Financiële beheersverordening, die stelt dat eens in de vier jaar een gewijzigde beleidsnota wegen aan de raad moet worden voorgelegd. E.e.a. houdt in dat in 2013 een bijgesteld beleidsplan wegen moet worden voorgelegd aan de raad.
3. Voor het kapitaalgoed openbare verlichting is de huidige doelstelling niet actueel, voor bruggen wel. Met het Beheer- en onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen en bruggen, 2011-2015, wordt conform de Financiële beheersverordening gehandeld.

Uitvoering

4. Er zijn voor het kapitaalgoed wegen beheers- en onderhoudsplannen; deze zijn gekoppeld aan cyclische inspecties en het gewenste kwaliteitsniveau. Hiermee worden mogelijke risico's tijdig in kaart gebracht. Uiteindelijk is echter de beschikbare budgetruimte bepalend voor realisatie van de uitvoeringsplannen. Hiermee is het daadwerkelijk intreden van risico's niet uit te sluiten.
5. De lage kwaliteitscijfers voor wegen uit de cyclische inspecties laten in relatie tot de CROW-normen zien dat er de volgende risico's zijn: financieel, verkeerskundige en juridische.
6. De uitvoering en het beheer van het kapitaalgoed wegen vindt integraal plaats; daarmee is voldaan aan de voorwaardelijkedoelmatigheidsnorm zoals we die hantieren.

Verantwoording

7. Uit de aan de raad beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie is onvoldoende een relatie te leggen tussen de vooraf gestelde doelen, de uitvoering en achterstallig onderhoud. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen de bedragen in de primitieve begroting, de bijgestelde begroting en de rekening, wat de informatiewaarde van de (bijgestelde) begroting aantast. Een en andere belemmert de raad in het uitoefenen van zijn budgetrecht, omdat hij bij het vaststellen en wijzigen van de begroting onvoldoende realistische ramingen tot zijn beschikking heeft.

8. Het ontbreekt in de jaarrekening en andere documenten aan een grondige meerjarige analyse van het wegenonderhoud. Dat is ernstig gelet op de aangetroffen zorgwekkende combinatie van feiten, namelijk:
- a. De feitelijke kwaliteit heeft rapportcijfer 4,7 (“Laag”), terwijl het beleid gericht is op een 6 (“Basis”).
 - b. Over de jaren 2007 t/m 2011 is volgens de jaarrekening gemiddeld € 0,4 miljoen minder besteed dan de € 2,6 miljoen die de raad in de gewijzigde begroting gemiddeld beschikbaar stelde; dat is 17% minder.
 - c. Het college uit keer op keer zijn zorg over een ontoereikend budget, maar tegelijk blijkt het niet in staat het beschikbare budget ‘weg te zetten’. Terwijl de ‘nood hoog is’, laat het college stelselmatig 17% van het budget onbenut.
 - d. De nieuwe beleidslijn vanaf 2010 lijkt het mogelijk te maken dat groot onderhoud wordt geactiveerd. Als dat inderdaad het zo is, handelt het college in tegen het BBV (blijkens de stellige uitspraak die de Commissie BBV hierover heeft gedaan).

5. Water

5.1 Inleiding

In deze paragraaf behandelen we de kapitaalgoederencategorie ‘water’. Water is in de begroting te vinden bij Programma 5 ‘Leefkwaliteit’ voor w.b. het waterplan en het uitvoeren van het baggerplan en bij Programma 6 ‘Mobiliteit en infrastructuur’ voor de posten vaarten, kanalen en sloten. Bij de categorie water nemen we ook op hoofdlijnen de ‘deelcategorie’ beschoeiing mee. Paragraaf 5.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein. Vervolgens behandelen we in 5.3 het beleid rond waterbeheer. 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

Het gemeentelijke water is te onderscheiden in enerzijds water van de Friese boezem en polderwater en anderzijds vaarten, sloten en vijvers. Tot voor kort ging het bij het kapitaalgoed ‘water’ vooral om waterwegen, havens en sluizen en binnen- en buitenwater. I.v.m. de verbrede aanpak van het waterbeheer gaat het de laatste jaren ook over het regen- en bodemwater. De samenhang van het waterbeheer, rioolbeheer en wegenbeheer (van belang voor de integraliteit en daarmee doelmatigheid van het beheer) is daarmee groter geworden.

5.3 Beleid

De beleidsdoelstelling van de gemeente bij dit kapitaalgoed luidt: “een goede kwaliteit van water en bodem wordt behouden en waar mogelijk verbeterd”. Beleidsuitgangspunten voor water zijn voorts het ontwikkelen van een regionaal waterplan in NOFA-verband en afkoppeling van de regenwaterafvoer van de riolering. De beleidsdoelstelling is daarmee niet concreet uitgewerkt. De ambities in de begroting ten aanzien van water als kapitaalgoed zijn het baggeren en het voorkomen van wateroverlast. Dit heeft geleid tot een gemeentelijke baggerplan voor het gemeentelijke water. In de begroting 2012 staat dat gestart moet worden met het opstellen van een nieuw (onderhouds)baggerplan.

Vanaf de begroting 2009 is het aandachtspunt ‘beschoeiingen’ opgenomen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Verwezen wordt naar een in 2005 gehouden quickscan, waarin inzicht wordt gegeven in de onderhoudstoestand van de beschoeiingen in de gemeente, met als doel gestructureerd onderhoud te kunnen plegen. De doelstellingen en de planning voor onderhoud beschoeiing zijn dus niet meer actueel.

5.4 Uitvoering

Het planmatig onderhoud van het kapitaalgoed water is deels vastgelegd in het Baggerplan 2002-2011. Ten behoeve van de uitvoering van het onderhoud zijn alle gemeentelijke wateren geïnspecteerd op zowel slibkwaliteit, slibkwantiteit en diepten. In het Baggerplan is een onderhoudsprogramma voor tien jaar opgesteld om het achterstallige baggeronderhoud weg te kunnen werken. Door het uitvoeren ervan is het achterstallig baggeronderhoud inclusief enkele waterbodemsaneringen opgelost. Bij de uitvoering hanteert de gemeente de categorisering van vaarwegen zoals die in het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan (PVVP 2006) is vastgelegd. In de programmabegroting 2012 staat dat het onderhoud zoals aangekondigd in het Baggerplan in zijn geheel is uitgevoerd. Afgaande op de ontvangen nadere informatie is sprake van een planmatige aanpak.

Voor het uitvoeren van planmatig onderhoud aan de beschoeiingen wordt gewerkt met de Quicksan 2005. In deze quickscan staat dat beschoeiingen in redelijke staat van onderhoud verkeren²⁹ en dat er een structureel tekort aan onderhoudsmiddelen is van €77.500 per jaar³⁰.

5.5 Verantwoording

In het Baggerplan 2002-2011 zijn de kosten voor de totale periode begroot op 1,9 miljoen euro³¹. Daarbij is wel voor een kleine € 400.000 kosten opgenomen die samen met het Wetterskip Fryslân zullen worden gedragen. Het Baggerplan vermeldt dat de gemeente achterstallig baggeronderhoud heeft en dat enkele waterbodemsaneringen moeten worden uitgevoerd. In de jaarverslagen wordt over het Baggerplan niet anders gemeld dan dat de plannen worden uitgevoerd en dat de kapitaallasten lager zijn dan begroot, omdat niet alle investeringen zijn uitgevoerd. Het algemene beeld bij walbeschoeiing uit de jaarstukken is ook dat er minder wordt uitgegeven dan begroot. In de onderstaande tabel 5.1 staat een meerjarenoverzicht van de ontwikkeling van de onderhoudskosten voor water op drie momenten in de begrotingscyclus, namelijk bij de primitieve begroting, de gewijzigde begroting en het jaarverslag. Omdat in de paragraaf Onderhoudkapitaalgoederen geen cijfers zijn opgenomen, hebben wij zelf nagaan hoe de totale kosten water becijferd kunnen worden. We hebben daarvoor de aanname gemaakt dat 'water' bestaat uit programma 6 'Mobiliteit', onderdeel kanalen, sloten en vaarten.

Tabel 5.1 Kosten kapitaalgoederenbeheer "Water" (x €1.000)

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011
Primitieve begroting T (najaar T-1)	340	323	419	345	223
Begroting na wijziging (in jaar T)	416	458	430	359	250
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	389	383	329	260	227

²⁹ Quick scan beschoeiingen, 2005, paragraaf 3.1

³⁰ Beleidsbegroting 2007, pagina 54

³¹ Baggerplan 2002-2011, pagina 21

Uit de tabel blijkt dat in de vijf onderzochte jaren het totale budget met circa 150.000 euro afneemt, zowel bij de (gewijzigde) begroting als bij de rekening. Het gemiddelde jaarlijkse verschil in de periode 2007 t/m 2011 is dat er 65.000 euro minder is besteed dan de gewijzigde begroting; dat is 17%. Het college geeft als verklaring dat men minder projecten heeft uitgevoerd van gepland.

5.6 Conclusies

Beleid

1. Doelstellingen voor water zijn niet concreet geformuleerd in de begroting en jaarstukken; in het Baggerplan is er wel een specifieke, tijdsgebonden uitwerking opgesteld, met kwaliteitscategorisering.
2. Het Baggerplan 2002-2011 is niet meer actueel. In de begroting 2012 kondigt het college een nieuw plan aan, maar daarvan zijn nog geen stukken aangetroffen. Ook de doelstellingen en de planning voor onderhoud beschoeiing zijn niet meer actueel.

Uitvoering

3. Voor het kapitaalgoed water zijn er onderhoudsplannen, die zijn gekoppeld aan cyclische inspecties om mogelijke risico's tijdig te inventariseren. De beschikbare budgetruimte bepaalt uiteindelijk de concretisering van de uitvoeringsplannen.
4. De uitvoering van het waterbeheer vindt integraal plaats met groen, wegen en riolering, waardoor aan een belangrijke voorwaarde voor doelmatigheid is voldaan.

Verantwoording

5. Uit de aan de raad beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie is geen relatie te leggen tussen de vooraf gestelde doelen en de uitvoering.
6. De kwaliteit van de gebaggerde waterbodems is volgens de begroting en jaarstukken goed, het achterstallig baggeren is uitgevoerd. En volgens diezelfde informatie is de algemene indruk dat de beschoeiingen in een redelijke staat van onderhoud verkeren.
7. De bestemmingsreserve baggerplan en de bestemmingsreserve beschoeiingen worden opgeheven. De nieuwe gedragslijn is benodigde middelen voor het onderhoud van deze kapitaalgoederen middels de saldireserve te reserveren. Uit de verkregen stukken is niet duidelijk of de saldireserve voldoende is afgestemd op de geïnventariseerde risico's voor water.
8. In de onderzochte periode neemt het totale budget water met circa 150.000 euro af.
9. In de onderzochte periode is het beeld dat het beschikbaar gestelde budget systematisch niet volledig is besteed. Dit betekent dat de raad bij het vaststellen van de begroting onvoldoende reële ramingen ontvangt.

6. Riolering

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we het kapitaalgoed 'riolering'. Riolering is in de begroting te vinden bij Programma 5 'Leefkwaliteit'. Bij deze categorie riolering nemen we ook op hoofdlijnen het rioolrecht mee. Paragraaf 6.2 bevat een introductie van dit beleids-terrein. Vervolgens behandelen we in 6.3 het beleid rond riolering. De uitvoering van het beleid en de verantwoording ervan komen in 6.4 en 6.5 aan de orde. We sluiten af met conclusies in paragraaf 6.6.

6.2 Schets van beleidsterrein

Lange tijd ging het bij riolering om het afvoeren van afvalwater afkomstig van huishoudens, bedrijven en instellingen. De zorgplicht van de gemeente is wettelijk per 2008 uitgebreid. Zij dient nu niet alleen meer zorg te dragen voor de afvoer van *afvalwater* (naar een waterzuiveringsinstallatie), maar ook voor het *hemelwater* en *bodemwater*. Om te voldoen aan de verbrede zorgplicht worden gemeenten geacht vanaf januari 2013 een Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) op te stellen.

6.3 Beleid

In de begrotingen 2007 tot en met 2010 staat als doelstelling voor riolering: "De bestaande goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving bodem en water behouden en waar mogelijk verbeteren". Deze doelstellingen zijn niet meetbaar en niet tijdgebonden. In de begrotingen 2011 en 2012 staat dat "het rioleringsonderhoud planmatig wordt uitgevoerd en het rioolstelsel robuuster wordt gemaakt". Deze doelstelling is evenmin meetbaar of tijdgebonden. In de programmabegroting 2011 wordt gesteld dat er een geactualiseerd Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) zal worden vastgesteld door de raad. Uit de onderzochte dossiers blijkt evenwel dat er nog wordt gewerkt met het GRP 2004-2009.

In dat GRP 2004-2009 wordt door de raad invulling gegeven aan de uit de wet voortvloeiende zorgplicht voor een doelmatige inzameling en transport van het afvalwater op haar grondgebied (dit is dus nog niet de verbrede zorgplicht). De centrale doelstelling van het GRP 2004-2009 is³²: "het milieuhygiënisch en verantwoord functioneren van de bestaande riolering". Vanuit dit doel zijn negen meetbare ambities voor riolering afgeleid. Het GRP besteed expliciet aandacht aan de intentie om de gestelde doelen voor de komende periode in tegenstelling tot het verleden nu wel te realiseren. In de begroting 2012 wordt het VGRP

³² GRP 2004-2009, pagina 7

aangekondigd voor de eerste helft van 2012, maar in de verstrekte documentatie ontbreekt het VGRP³³.

6.4 Uitvoering

De gemeente voldoet nagenoeg helemaal aan de basisinspanning en de rioolgemalen hebben een 24 uren-bewaking. Toch stelt het GRP 2004-2009 dat de rioolinspecties opgevoerd moeten worden om het toenemende aantal gebreken - gezien de gemiddelde leeftijd van het riool - op te sporen en aan te pakken. In de onderzochte begrotingen staat dat vanaf 2007 de inspecties en het onderhoud zijn geïntensiveerd om de huidige kwaliteit in stand te houden of te verbeteren. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de programmabegroting 2009 staat dat riolen en gemalen periodiek worden geïnspecteerd om inzicht te houden in het kwaliteitsniveau³⁴. Het streven is om jaarlijks 10% van het areaal aan rioolstelsels te inspecteren. Op deze manier kan de kwaliteit van de bestaande stelsels goed in de gaten gehouden worden. Met die input worden het beheer- en onderhoudsplan jaarlijks geactualiseerd. Verder stelt het GRP 2004-2009 dat alle doelen, die nog openstonden uit het vorige GRP nu wel zijn gehaald³⁵. De belangrijkste oorzaken voor de achterstanden waren onvoldoende personele capaciteit en gebrek aan financiële middelen. Het GRP 2004-2009 stelt dat de personele bezetting is verbeterd en dat de financiële opzet dusdanig is, dat de doelen dit maal wel gehaald worden. Belangrijk nieuw uitgangspunt is dat frequent inspecteren het mogelijk maakt gebreken zo spoedig mogelijk op te lossen en zo de levensduur van het riool aanzienlijk te verlengen. In de uitvoering wordt zo mogelijk integraal gewerkt in de openbare ruimte (groen, wegen en water).

Raadsleden geven aan goed op de hoogte te zijn van de inspecties, maar missen meer concrete informatie over onderhoud en mogelijke risico's.

6.5 Verantwoording

In Tabel 6.1 staat een meerjarenoverzicht van de ontwikkeling van de onderhoudskosten voor de riolering op drie momenten in de begrotingscyclus, namelijk bij de primitieve begroting, de gewijzigde begroting en het jaarverslag. Omdat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geen cijfers zijn opgenomen, hebben wij zelf nagaan hoe de totale kosten riolering becijferd kunnen worden. We hebben daarvoor de aannamen gemaakt dat riolering alleen in programma 5 'Leefbaarheid', onderdeel 'wegenriolering' staat.

Uit de tabel blijkt dat het meerjarige verschil tussen primitieve budgetten en gerealiseerde kosten verwaarloosbaar klein is. Het gemiddelde verschil met de gewijzigde begroting is in deze jaren eveneens beperkt, er is gemiddeld € 66.000 (6%) minder besteed dan in de gewijzigde begroting was opgenomen. Relatief is dat niet zo veel, maar het past wel in

³³ Programmabegroting 2012, pagina 46

³⁴ Beleidsbegroting 2009, pagina 80, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

³⁵ GRP 2004-2009, pagina 5

het beeld dat we bij de andere kapitaalgoederen ook zien: de ambities van de gewijzigde begroting worden in de rekening niet waargemaakt. Het grootste verschil is in 2009. Het college geeft als verklaring dat men minder projecten heeft uitgevoerd van gepland volgens het GRP. Afgaande op 2010 en 2011 zijn die projecten toen evenmin uitgevoerd. Dat roept de vraag op waarom ze ooit werden gepland. Een antwoord op die vraag wordt in de onderzochte documenten niet gegeven.

De onderbesteding van het budget leidde niet tot een verhoging van de bestemmingsreserve riolering; de niet-bestede middelen zijn dus naar de algemene middelen gevloeid.

Daarnaast blijkt uit de tabel dat in de onderzochte jaren het totale bestede budget met circa 70.000 euro oftewel 7% afneemt.

Tabel 6.1 Onderhoudskosten Riolen in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011
Primitieve begroting T (najaar T-1)	1.071	1.067	1.014	1.043	961
begroting na wijziging (in jaar T)	1.071	1.074	1.242	1.108	1.029
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.077	1.017	1.047	1.046	1.005

De bestemmingsreserve riolering bedraagt in 2012 € 909.844 en heeft niet alleen tot doel om de tarieven te egaliseren, maar is er ook voor het doen van investeringen.³⁶ Deze reserve is ontstaan door overheveling van het saldo van de opgeheven voorziening riolering. Die voorziening voldeed niet meer aan de voorwaarden, zo stelt het college - zonder nadere toelichting. Wellicht doelt het college op het voorschrift uit het BBV dat een voorziening dient te zijn gebaseerd op een actueel en gedegen beheersplan (zie ook hoofdstuk 3). Het college merkt in de Nota reserves en voorzieningen op dat in het bedrag van de reserve niet duidelijk is welk deel voor het egalisatiedeel en welk deel voor de investeringen is.³⁷ Dat betekent dat het ontbreekt aan een goede onderbouwing van deze financiële buffer.

Verder staat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen dat alle onderdelen van de riolering technisch in een redelijke staat verkeren³⁸.

Hoewel de focus van dit onderzoek ligt op onderhoudskosten hebben we ook een blik op de ontwikkeling van het rioolrecht geworpen, omdat er een verband is met het kapitaalgoed riolering. De kwaliteit van het GRP is in belangrijke mate bepalend voor een toereikende dekking van de lasten via de opbrengsten rioolheffing. Uit tabel 6.2 blijkt dat de rioolrechten veel geringer zijn gestegen dan in het GRP was voorzien. Op rekeningbasis stijgen ze van € 172 naar € 188 (afgerond) en dat is beduidend minder dan de stijging in het GRP van € 178 naar € 216. Dit geeft aan dat het huidige GRP niet meer actueel is.

³⁶ Nota reserves en voorzieningen 2010, pagina 20

³⁷ Nota reserves en voorzieningen 2010, pagina 20

³⁸ Programmabegroting 2012, pagina 46

Tabel 6.2 Rioolrechten begroot in GRP en in jaarverslag

Jaar	Rioolrecht GRP	Rioolrecht jaarverslag
2007	178,00	171,55
2008	186,90	171,55
2009	196,30	177,95
2010 ³⁹	206,00	186,85
2011	216,00	187,75

6.6 Conclusies

Beleid

1. Doelstellingen voor de riolering zijn niet concreet geformuleerd in de begroting en in de jaarstukken.
2. Het GRP 2004-2009 is uitgevoerd, maar in de verstrekte informatie is geen geactualiseerd plan aangetroffen voor 2010 en verder. In de Financiële beheersverordening⁴⁰ is opgenomen, dat er tenminste eens in de vier jaar een rioleringsplan moet worden vastgesteld. Bovendien stelt de nieuwe wetgeving dat gemeenten per januari 2013 een VGRP moeten hebben. Tot slot blijkt ook dat de raming van het rioolrecht (gebaseerd op het GRP 2004-2009) niet meer actueel is en derhalve is een update van het GRP ook belangrijk.

Uitvoering

3. Voor riolering worden jaarlijks geactualiseerde onderhoudsplannen gemaakt, die zijn gekoppeld aan cyclische inspecties (jaarlijks 10% van het areaal aan rioolstelsels). Dit betekent dat mogelijke risico's tijdig worden geïnventariseerd, gebreken zo spoedig mogelijk kunnen worden opgelost en zo de levensduur van het riool aanzienlijk kan worden verlengd. De uitvoering vindt plaats op basis van de geactualiseerde onderhoudsplannen.
4. De uitvoering van het onderhoud riolering vindt integraal plaats met water, wegen en groen, waardoor een van de voorwaarden voor doelmatigheid is gecreëerd.

Verantwoording

5. De relatie tussen de vooraf gestelde doelen en de uitvoering is niet op te maken uit de aan de raad beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie.
6. De riolering verkeert technisch in een redelijke staat.
7. In de onderzochte periode van vijf jaar is het algemene beeld dat het beschikbaar gestelde budget riolering voor een klein deel niet is besteed. Dat wordt veroorzaakt door een aanzienlijke onderbesteding in één jaar; de oorzaak daarvan is onduidelijk.

³⁹ Per 1-1-2010 is wettelijk sprake van een rioolheffing in plaats van rioolrechten. Dit is een gevolg van de op 26 juni 2007 in werking getreden Wet gemeentelijke Watertaken. Deze wet geeft gemeenten meer regie en verantwoordelijkheden over het beheer van regen- en grondwater in met name gebouwd gebied. De tarieven rioolheffing zijn gebaseerd op het geactualiseerde rioleringsplan. Voor de uitvoering van de in dit plan opgenomen (toekomstige) investeringen is een reserve ingesteld.

⁴⁰ Financiële beheersverordening 2011, artikel 15

8. De bestemmingsreserve riolering is gecreëerd omdat de *voorziening* riolering niet meer aan de voorwaarden voldeed. Dat wekt de indruk van een matige onderbouwing van deze reserve.

7. Groen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we het kapitaalgoed 'groen'. Groen is in de begroting ondergebracht bij Programma 5 'Leefkwaliteit', onderdelen 'plantsoenen' en 'begraafplaatsen'⁴¹ en bij Programma 4 'Voorzieningen', onderdelen 'sportvelden' en 'speelvoorzieningen'. Paragraaf 7.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein. Vervolgens behandelen we in 7.3 het beleid bij 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 het beleidsterrein

De gemeente heeft de zorg voor de kwaliteit en de inrichting van de openbare ruimte. Het openbaar groen speelt daarbij een belangrijke rol. Het juiste groen op de juiste plaats en een goede onderhoudskwaliteit leveren een belangrijke bijdrage aan een prettige leefomgeving. Groen vereist investeringen in bomen, struiken en planten, maar ook onderhoud van planten en bomen (na bijv. stormschade), onkruidbestrijding en snoeien.

7.3 Beleid

Het beleid voor het openbaar groen is vastgelegd in het Groenstructuurplan 2007. Dit plan is in 2008 door de raad vastgesteld. De gemeente had daarvoor geen beleidsplan groen. In het Groenstructuurplan 2007 is een visie gegeven op de belangrijkste groenstructuren in de gemeente. In 2011 is een catalogus met kwaliteitsbeelden voor het openbaar groen ontwikkeld. De raad heeft in 2012 de gewenste kwaliteitsbeelden vastgesteld op het niveau "Basis". Dit betekent al met al dat de beleidsdoelstelling voor 'groen' concreet en actueel is.

Verder wordt in de begrotingen uit deze periode gesteld dat voor het uit te voeren onderhoud de in die begroting opgenomen middelen bepalend zijn. En daarbij wordt geconstateerd dat de beschikbaar gestelde middelen achtergebleven zijn bij de inflatie en bij de toename van de omvang van het groen in de gemeente. In de ontvangen begrotingen staat echter vanaf 2007 óók onveranderd dat de gemeente 161 ha groen heeft. Op dit punt is dus sprake van tegenstrijdige informatie.

⁴¹ in 2007 stonden begraafplaatsen bij Programma 4 daarna overgeheveld naar Programma 5

Het beleid voor de sportvelden staat in de gemeentelijke Sportnota 2004. Hierin staat dat er op de korte termijn een inhaalslag noodzakelijk is voor de sportvelden⁴². Deze inhaalslag is vanaf 2005 uitgevoerd en in 2009 afgerond.

In de beleidsbegrotingen 2007 tot en met 2010 staat dat voor de vier gemeentelijke begraafplaatsen (in Kollum, Oudwoude, Burum en Munnekezijl) geen beleidsplan is vastgesteld. Volgens de beleidsbegroting 2009 is er in 2007 wel een beleidsnotitie is vastgesteld⁴³.

7.4 Uitvoering

Het Groenstructuurplan vormt de basis voor het actualiseren van het groenbeheerplan, dat de uitvoering van het groenbeheer beschrijft. Voor het actualiseren van het beheerplan is een inventarisatie van het gemeentelijk groen gestart in 2009. In 2010 is die inventarisatie afgerond en in een digitaal beheersysteem gezet, zodat duidelijk is welke groenelementen in welke hoeveelheid aanwezig zijn. Daarnaast is door bureau Tauw in het kader van het IBOR (Integraal Beheer Openbare Ruimte) een nulmeting uitgevoerd van de kwaliteit van de openbare ruimte. Doel van de IBOR-aanpak is een efficiënte inzet van mens en middelen bij het uitvoeren van het onderhoud van de openbare ruimte. In het groenbeheerplan worden de kosten voor het beheer van het groenareaal volgens de rekenmethodiek van het CROW begroot op € 1.091.500⁴⁴ ⁴⁵. In het groenbeheerplan wordt geconcludeerd dat de gemeente Kollumerland c.a. ruim 300.000 euro minder budget beschikbaar heeft in vergelijking tot het landelijk gemiddelde⁴⁶. In 2011 is het groenbeheerplan vastgesteld door de raad. In dit plan is aangegeven welke uitvoeringswerkzaamheden nodig zijn om het vastgestelde kwaliteitsniveau te behouden en ook dat er vier keer per jaar, in ieder seizoen, een schouw wordt uitgevoerd. Bij de planvorming en uitvoering ten aanzien van 'groen' wordt aandacht besteed aan een goede afstemming met wegen, water en riolering, met het oog op vergroting van de efficiency en kostenbesparing. De gemeente hanteert een uitvoeringsplanning op basis van cyclische visuele inspecties en beheerlijsten, maar het budget is de harde randvoorwaarde. Niet zozeer het gewenste kwaliteitsniveau.

Tot slot wijzen we op een opmerkelijk punt betreffende de uitkomsten van de inspectie van Tauw vergeleken met de inspecties van wegen. Daarbij zij bedacht dat de openbare ruimte vooral uit wegen en groen bestaat. Volgens de inspectie van Tauw heeft Kollumerland c.a. een "hoogwaardige" openbare ruimte, maar is daarbinnen het groen van basiskwaliteit en soms zelfs "matig". In hoofdstuk 4 zagen we dat de wegen gemiddeld ook "matig" zijn. We vragen ons dan ook af welk deel X van de openbare ruimte een zo hoge kwaliteit heeft dat het de kwaliteit van de openbare ruimte weet op te krikken naar "hoogwaardig", terwijl de matige kwaliteit van wegen en groen toch danig 'roet in het eten gooien'.

⁴² Sportnota 2004, pagina 15

⁴³ Beleidsbegroting 2009, pagina 82

⁴⁴ Groenbeheerplan Gemeente Kollumerland c.a. 2012-2015, september 2011, pagina 24

⁴⁵ Het onderhoud van bermten € 67.500 en paden € 318.000 zijn hierbij niet meegerekend, omdat die kosten bij wegen in de begroting staan.

⁴⁶ Groenbeheerplan Gemeente Kollumerland c.a. 2012-2015, september 2011, pagina 25

7.5 Verantwoording

In Tabel 7.1 staat een meerjarenoverzicht van de ontwikkeling van de onderhoudskosten voor het groen op drie momenten in de begrotingscyclus, namelijk bij de primitieve begroting, de gewijzigde begroting en het jaarverslag. Omdat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geen cijfers zijn opgenomen, hebben wij zelf nagaan hoe de totale kosten voor 'groen' becijferd kunnen worden. We hebben daarvoor de aannahme gedaan, dat 'groen' bestaat uit Programma 4 'Voorzieningen': begraafplaatsen, sportvelden en speeltoestellen en in Programma 5 'Leefbaarheid': plantsoenen. Uit de tabel valt af te leiden dat het meerjarige verschil tussen primitieve en gewijzigde begrotingen klein is. Verder blijkt, wanneer men begrotingen en rekeningen vergelijkt, dat de gerealiseerde kosten nauwelijks méér of minder zijn dan de begrote kosten. Het gemiddelde verschil in de periode 2007 t/m 2011 is ong. 29.000 euro (*minder* besteed dan in de gewijzigde begroting opgenomen). In de vijf onderzochte jaren is het budget voor groenonderhoud stabiel gebleven.

Tabel 7.1 Kosten kapitaalgoederenbeheer "Groen" (x €1.000)

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011
Primitieve begroting T (najaar T-1)	1.092	1.075	1.135	1.250	1.107
begroting na wijziging (in jaar T)	1.100	1.087	1.233	1.235	1.065
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.051	1.028	1.211	1.241	1.043

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2012 wordt gemeld dat het kwaliteitsniveau van de sportvelden over het algemeen goed is⁴⁷. In de jaarstukken 2007 tot en met 2010 wordt vermeld dat de begraafplaatsen in een goede staat van onderhoud verkeren. In de programmabegroting 2011 staat dat de begraafplaatsen Nijenhof en Kollum te Kollum en de begraafplaats te Munnekezijl te kampen hebben met achterstallig onderhoud. In de begroting 2012 staat dat na een opknopbeurt de vier gemeentelijke begraafplaatsen weer voldoen aan de gewenste kwaliteit. In de jaarstukken staat bij groen dat de kwaliteit veelal op basisniveau en soms op laag niveau ligt. Verder stellen de begrotingen dat de beschikbare middelen de omvang van het uit te voeren onderhoud bepalen voor groen, inclusief sportvelden en begraafplaatsen.

7.6 Conclusies

Beleid

1. In het Groenbeheerplan 2012-2015 staat de doelstelling "Basis" als beoogd kwaliteitsniveau. Deze doelstelling is concreet en actueel.
2. In de begroting 2011 staat dat het areaal groen jaarlijks toeneemt, maar uit de informatie in de onderzochte jaren blijkt dat de gemeente permanent 161 ha groen heeft.

⁴⁷ Programmabegroting 2012, pagina 47

Uitvoering

3. Voor het kapitaalgoed groen bestaan er beheer- en onderhoudsplannen, die zijn gekoppeld aan cyclische inspecties en het gewenste kwaliteitsniveau. De uitvoering is gebaseerd op de onderhoudsplannen, wat betekent dat mogelijke risico's, die zich kunnen voordoen, tijdig kunnen worden aangepakt.
4. Het uitvoering beheer van het kapitaalgoed groen vindt integraal plaats waardoor een voorwaarde voor doelmatigheid is gecreëerd.

Verantwoording

5. De relatie tussen de vooraf gestelde doelen en de uitvoering is niet op te maken uit de aan de raad beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie.
6. De kwaliteit van het groen ligt veelal op basisniveau en daarmee voldoet het aan het gewenste niveau. Het kwaliteitsniveau van de sportvelden is goed en ook de begraafplaatsen voldoen aan het gewenste niveau.
7. In de onderzochte periode van vijf jaar is het beeld dat het beschikbaar gestelde budget groen slechts voor een zeer beperkt deel niet is besteed. Dit duidt op een goed beheerst beheer- en onderhoudsproces. In de vijf onderzochte jaren is het budget voor groenonderhoud gelijk gebleven.

8. Gebouwen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we het kapitaalgoed ‘gebouwen’. Gebouwen zijn in de begroting ondergebracht bij Programma 4 ‘Voorzieningen’, onderdelen ‘scholen’, ‘accommodaties’, ‘dorpshuizen’, ‘gebouw Oostenburg’. Paragraaf 2 van dit hoofdstuk bevat een introductie van dit beleidsterrein. Vervolgens behandelen we in 8.3 het beleid bij 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 het beleidsterrein

“Gebouwen” is een veel omvattend begrip. Er vallen onderwijsgebouwen onder (scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, gymlokalen), maar ook welzijnsaccommodaties (dorpshuizen, peuterspeelzalen, bibliotheken),abri’s, sportaccommodaties en het gemeentehuis). Voor elke groep gelden eigen regels en bestuurlijke verhoudingen, maar in het kader van dit onderzoek naar kapitaalgoederen is het essentiële verschil: in eigendom of niet. Onder gemeentelijke gebouwen vallen o.a. de scholen, het gemeentehuis, de brandweerkazerne, de sportaccommodaties, het gebouw Oostenburg en de Oudheidkamer. Dorpshuizen, peuterspeelzalen en bibliotheken zijn niet in eigendom van de gemeente. Deze gebouwen hoeft de gemeente dus ook niet te onderhouden. Wel geeft de gemeente een bijdrage in het groot onderhoud van dorpshuizen. Gemeenten hebben voor scholen de opdracht te voorzien in een adequate huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs. De basis voor het huisvestingsbeleid voor de scholen is vastgelegd in een door de wetgever verlangde gemeentelijke verordening. In de gemeente Kollumerland is dat de “Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Kollumerland c.a., 2011”. Deze verordening vormt de uitwerking van een groot aantal wettelijke bepalingen en is zodanig opgezet dat kan worden “voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt”.

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 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.

Deze constellatie heeft gevolgen voor de aard van het beleid. Deze is het beste te illustreren aan de onderwijsgebouwen. Daarin speelt het IHP, het Integraal HuisvestingsPlan een belangrijke rol. (Met op de achtergrond landelijke wetten en regels en de gemeentelijke onderwijsverordening.) Het IHP - dat overigens over meer gaat dan alleen het gebouwbeheer - heeft een sterk procedureel en procesmatig karakter. Zuiver technische normen - zoals we die in het wegenbeheer kennen - komt men er amper tegen. Het essentiële beleidsdoel is feitelijk het bereiken van een ‘deal’ waarmee alle betrokken partijen min of meer kunnen leven.

Het langzaam teruglopen van het inwonertal is een andere omstandigheid die doorwerkt in het beheer van gebouwen. Het antwoord op de bevolkingskrimp bestaat onder meer uit het verminderen van het aantal locaties, deels gecompenseerd door het vormen van multifunctionele centra; dat geldt niet alleen voor het welzijns- maar ook het onderwijsveld. Dit betekent bijvoorbeeld dat het beheer van twee bouwtechnisch identieke locaties kan verschillen, omdat de ene zelfstandig zal blijven voortbestaan en de andere op de nominatie staat te verdwijnen. Met andere woorden: in het gebouwenbeheer zijn beleidsinhoudelijke keuzes en beheersmatige aspecten op een ingewikkelde manier met elkaar verweven.

De gemeente Kollumerland c.a. heeft een IHP voor de periode 2010-2013. Bij investeringen in nieuwe schoolgebouwen is het toekomstig onderhoud en kwaliteitsniveau goed met de raad doorgesproken. Meestal komt het punt meerdere keren op de agenda, met duidelijke afwegingen bij de plannen.

Voor de overige 24 gemeentelijke gebouwen heeft de gemeente Kollumerland c.a. een beheerplan opgesteld voor de periode 2011-2015. Doel van dit beheerplan is inzicht verschaffen in de wijze van beheer en onderhoud. Concrete doelstellingen bij de overige gebouwen zijn gericht op duurzaamheid, energiebesparing en het voorkomen van kostbare renovaties. Raadsleden bevreedt het dat zonder toelichting 26 gebouwen in de begroting 2012 staan. Bij sportvoorzieningen hebben raadsleden naar eigen zeggen nog geen onderhoudsplannen en ook geen inspecties ontvangen.

Het beleidsdoel van de raad in de begrotingen luidt: “Het realiseren en behouden van een kwalitatief hoog niveau van onderwijsvoorzieningen en het zorgdragen voor goede basisvoorzieningen sport, onderwijs en dorpshuizen”. Doel van de gemeente is een optimale afstemming te vinden tussen behoefte, huisvestingscapaciteit en beschikbare middelen. Bij de begroting 2012 worden de doelstellingen voor de onderwijsgebouwen concreter met “het uitwerken van het masterplan onderwijs in het scenario dat de raad heeft gekozen”. Voor de

overige gebouwen is in de begroting geen doelstelling opgenomen en ook geen verwijzing naar de beheernota gemeentelijke gebouwen en bruggen 2011-2015 gemaakt.

8.4 Uitvoering

Algemeen

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen bij de begrotingen 2007⁴⁸, 2008⁴⁹, 2009⁵⁰ en 2010⁵¹ wordt gesteld dat gelet op het geringe totale aantal gebouwen het weinig zinvol is een beleidsplan en onderhoudsplannen vast te stellen. Het kwaliteitsniveau van de gebouwen is goed, zo wordt gesteld in die begrotingen.

Onderwijsgebouwen

In de jaren 2007 t/m 2011 zijn geen onderwijsgebouwen opgenomen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. In het programma bij de begroting 2010 wordt wel melding gemaakt van het uitvoeren van het IHP 2010-2013⁵². Dit IHP bevat per school wat er de komende vier jaar op elke school in de gemeente Kollumerland c.a. met betrekking tot onderhoud, wettelijke eisen en renovatie moet gebeuren. Uitgangspunt bij de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden zijn de meerjarenonderhoudsplannen. Die plannen zijn gezamenlijk getoetst door de technische medewerkers van Grontmij en de gemeente. Het IHP is een plan met een intentioneel karakter, de schoolbesturen kunnen er geen rechten aan ontleen voor feitelijke voorzieningen. Jaarlijks stelt de raad, in het kader van de begrotingsbehandeling, op grond van het IHP vast welke bedragen in de begroting worden opgenomen en dus kunnen worden toegekend. In de begroting 2011 wordt gesteld dat vanwege de behoefte om te anticiperen op het masterplan onderwijs Kollumerland c.a. er vanaf 2011 structureel extra middelen nodig zijn voor het uitvoeren van het onderhoud (in 2011 structureel € 50.000 en in 2012 structureel € 100.000⁵³). In de Programmabegroting 2012 is voor het eerst in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen een alinea onderwijsgebouwen opgenomen en wordt er verwezen naar het IHP⁵⁴.

Overige gemeentelijke gebouwen

Pas bij de begroting 2011 wordt gesteld dat voor overige gebouwen wordt gewerkt aan het maken van een beheerplan en bij de begroting 2012 wordt naar het beheerplan 2011-2015 verwezen. De leidraad voor het onderhoud overige gebouwen is de meerjarenplanning, waarin per gebouw staat aangegeven wanneer onderhoud noodzakelijk is. De meerjarenplanning wordt op basis van jaarlijkse inspecties geactualiseerd⁵⁵. Op basis hiervan wordt jaarlijks een werkplan opgesteld, waarin alle onderhoudswerkzaamheden zijn

⁴⁸ beleidsbegroting 2007, pagina 87

⁴⁹ beleidsbegroting 2008, pagina 89

⁵⁰ beleidsbegroting 2009, pagina 82

⁵¹ Programmabegroting 2010, pagina 75

⁵² Programmabegroting 2010, pagina 42

⁵³ Programmabegroting 2011, pagina 32

⁵⁴ Programmabegroting 2012, pagina 48

⁵⁵ Beheer- en onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen en bruggen 2011-2015, pagina 6

vastgelegd, dit gebeurt niet alleen op basis van inspecties, maar ook in overleg met gebruikers. Het geactualiseerde onderhoud wordt jaarlijks vertaald en opgenomen in de begroting.

8.5 Verantwoording

Een meerjarenoverzicht van de ontwikkeling van de onderhoudskosten voor de gebouwen is niet te geven. Dit omdat in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geen cijfers zijn opgenomen, maar ook omdat de totale kosten gebouwen zeer versnipperd in de jaarstukken staan. In de jaarstukken 2007⁵⁶, 2008⁵⁷, 2009⁵⁸, 2010⁵⁹ staat bij de paragraaf kapitaalgoederen dat de gemeentelijke gebouwen worden onderhouden met de beschikbare middelen en in goede staat verkeren. Naast regulier onderhoud is er een lijst met werkzaamheden in het kader van groot onderhoud. De schoolgebouwen staan er niet bij.

De conclusie van het beheerplan overige gemeentelijke gebouwen is dat de huidige kwaliteit van gebouwen goed⁶⁰ is. In de begroting 2012 wordt gesteld dat de meeste schoolgebouwen in een redelijk tot goede staat van onderhoud verkeren.

8.6 Conclusies

Beleid

1. Er zijn concrete en actuele doelstellingen voor schoolgebouwen. Doelstellingen voor overige gebouwen zijn niet concreet geformuleerd in de begroting en jaarstukken, maar in het beheerplan worden wel concrete doelstellingen gehanteerd met een specifieke tijdsgebonden uitwerking.
2. Het IHP en het Beheer- en onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen en bruggen zijn actueel; daarmee wordt voldaan aan de Financiële beheersverordening.

Uitvoering

3. Voor alle gebouwen zijn er meerjarenonderhoudsplannen en die zijn gekoppeld aan cyclische inspecties. Financiële beslissingen worden genomen op basis van het IHP of het beheer- en onderhoudsplan gebouwen. Dit betekent dat mogelijke risico's tijdig zullen worden gesignaleerd.
4. Voor de uitvoering van het onderhoud van alle gebouwen zijn geen aanwijzingen aangetroffen over de integraliteit met het onderhoud en beheerd van andere kapitaalgoederen. De uitvoering van de meerjarenplanningen gebouwen geeft wél aanknopingspunten voor de voorwaardelijke doelmatigheid.

⁵⁶ jaarverslag 2007, pagina 43

⁵⁷ jaarverslag 2008, pagina 39

⁵⁸ jaarverslag 2009, pagina 37

⁵⁹ jaarverslag 2010, pagina 45

⁶⁰ Beheer- en onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen en bruggen 2011-2015, pagina 6

Verantwoording

5. De relatie tussen de vooraf gestelde doelen en de uitvoering is niet te maken uit de aan de raad beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie. Financiële conclusies zijn niet voor school- en overige gebouwen te trekken, omdat de cijfers versnipperd in de stukken staan.
6. De kwaliteit van alle gemeentelijke gebouwen is volgens de ontvangen stukken goed.
7. De onderwijsgebouwen zijn pas in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen opgenomen bij de begroting 2012. In 2011 is het beheerplan en de onderhoudsplan overige gemeentelijke gebouwen opgesteld.

9. Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

9.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we eerst de onderzoeksvragen (voor de behandelde kapitaalgoederen afzonderlijk. Vervolgens formuleren we de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek

Kapitaalgoed “wegen” (hoofdstukken 4 en 3)

1. **Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een concreet en actueel beleidskader?**

In 2009 heeft de raad een beleidplan voor alle wegen vastgesteld, inclusief doelstellingen voor de na te streven kwaliteit ervan. Die kwaliteit is: “basis, rapportcijfer 6”, een norm die wordt ontleend aan de veel gebruikte CROW-systematiek. E.e.a. te realiseren binnen 5 jaar, uiterlijk in 2014 dus. De ambitie van de gemeente was daarmee *concreet en meetbaar*. Evenwel: in het jaarverslag 2011⁶¹ wordt die doelstelling losgelaten, met als reden: gebrek aan middelen. Verder valt noch uit begrotingen noch uit rekeningen op te maken wat de *feitelijke achterstand* in het onderhoud van de wegen is. Het inzicht in plannen resp. de realisatie daarvan is onvoldoende transparant om de doelmatigheid te bepalen, er zijn wel diverse aanwijzingen voor ondoelmatigheid.

Conclusie: er was een actueel beleidskader wegenbeheer, dat echter in 2011 is verlaten; het beleid biedt onvoldoende handvatten om de uitvoering in tijd en in kosten te kunnen volgen.

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

Er worden cyclisch inspecties gehouden. De uitkomsten daarvan worden ingevoerd in beheersystemen, die op hun beurt de basis zijn voor de planning en uitvoering, ook financieel. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat de gemeente weet wat de concrete situatie ‘in het veld is’ en dus ook op de hoogte is van eventuele risico’s. De lage kwaliteitscijfers voor wegen betekenen dat er risico’s zijn: financieel, verkeerskundig en juridisch.

Conclusie: De organisatorische voorwaarden zijn aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.

⁶¹ jaarverslag 2011, pagina 34

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

De paragraaf kapitaalgoederen bevat voor wegenbeheer informatie over de beleidsmatige gewenste en feitelijke kwaliteit van wegen en voldoet wat dit punt betreft aan de voorschriften van het BBV. Maar verder voldoet de paragraaf niet aan het BBV, door het ontbreken van de financiële consequenties van het beleidskader en de financiële vertaling naar de begroting bij wegen en bruggen.

Het Beleidsplan wegen 2009 en het Beheerplan bruggen 2011-2015 voldoen beiden aan de eigen Financiële beheersverordening, die stelt dat eens in de vier jaar een gewijzigde beleidsnota wegen aan de raad moet worden voorgelegd. De Nota reserves en voorzieningen is actueel en daarmee heeft de raad een kader vastgesteld voor de omvang van de reserves en voorzieningen. Sinds 2010 houdt de gemeente haar financiële buffers zoveel mogelijk aan in de vorm van een algemene reserve (saldireserve), met als motivatie een grotere bestedingsvrijheid. Gezien de slechte staat van onderhoud van de wegen is die beleidsvrijheid echter praktisch gesproken *afwezig*.

Met de nieuwe beleidslijn van het college lijkt het erop dat delen van “groot onderhoud wegen” vanaf 2010 worden geoormd als “investering wegen”. Als dat inderdaad zo is, dan zou de gemeente in strijd handelen met het stellige advies van de Commissie BBV om niet af te schrijven op kosten van groot onderhoud. En worden de kosten doorgeschoven naar de volgende generatie.

Door de gebrekkige informatie is niet helemaal duidelijk of de beschikbare budgetten voldoende zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. In de bestudeerde stukken spreekt het college wel regelmatig zijn zorg uit over krappe budgetten. Daar staat echter tegenover dat het college geld ‘laat liggen’ - gemiddeld € 0,4 miljoen per jaar in de periode 2007 t/m 2011 - dit duidt in elk geval niet op een financiële krapte.

Een systematisch en consequent onderscheiden van toegekende budgetten voor regulier onderhoud en voor achterstand en renovatie ontbreekt in de door ons bestudeerde stukken.

Conclusie: De financiering en financiële dekking voldoen niet aan alle de eisen die BBV stelt. De informatie daarover - met name in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen - is onvoldoende en voldoet niet aan het BBV. De beschikbare budgetten en financiële buffers zijn vermoedelijk onvoldoende om de gewenste wegkwaliteit ‘Basis’ te realiseren, maar het feit dat er systematisch geld over is, is daarmee in tegenspraak. Tevens ontbreekt een systematisch onderscheid in type onderhoudsbudgetten.

4. Wordt het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uitgevoerd?

Het onderhoud aan riolering, water, groen en wegen wordt in de uitvoering integraal aangepakt en daarmee is aan een van de voorwaarden van een doelmatige uitvoering voldaan. De gemeente beschikt over een beheersysteem en daarvan afgeleide onderhoudsplannen; door periodieke inspecties wordt de informatie in het beheersysteem actueel gehouden, wat eveneens de basis voor een doelmatige uitvoering van het benodigde onderhoud

vormt. De onderbesteding van het budget voor wegen en het feit dat er - ondanks de beschikbaarheid van beheerplannen en gelet op de slechte toestand van de wegen in de gemeente - geen voorzieningen getroffen zijn, zijn echter aanwijzingen voor ondoelmatigheid. *Conclusie: De voorwaarden voor een doelmatige uitvoering zijn deels aanwezig, maar daar staan meerdere aanwijzingen voor ondoelmatigheid tegenover.*

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

Verantwoording over het beheer van wegen *in totaliteit* ontbreekt in de begrotingen en de rekeningen. De verantwoording over het inlopen van het achterstallig groot onderhoud in de begroting en de rekening is summier en onvolledig. Verder valt op te merken dat van een analyse over meerdere jaren geen sprake is. Zo kan het gebeuren dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot en tegelijkertijd zijn zorgen uitsprekt over te weinig budget. Dit tast het budgetrecht van de raad, alsmede zijn kaderstellende rol aan. Als achteraf blijkt dat delen van budgetten stelselmatig niet worden gebruikt, had de raad vooraf andere keuzes kunnen maken. Evenmin is sprake van een periodieke beleidsevaluatie van het wegenbeheer.

Conclusie: De raad mist informatie over de volle breedte van het wegenbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken.

Kapitaalgoed “water” (hoofdstukken 5 en 3)

1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een gedegen en actueel beleidskader?

Met het Baggerplan 2002-2011 beschikte de gemeente tot voor kort over een *concreet* beleidskader voor het waterbeheer, echter: dit baggerplan is niet meer actueel. Het plan gaat wel in op gewenste kwaliteit en de daarmee gepaard gaande kosten en beheersmaatregelen. (Zie voor het wettelijke kader voor het waterbeheer ook hoofdstuk 6 over de riolering resp. het afkoppelen van de afvoer van regenwater van de riolering.)

Conclusie: Er is voor waterbeheer een concreet, maar niet meer actueel beleidskader.

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

De uitvoering van het baggeren vindt plaats op basis van onderhoudsplannen, die zijn gekoppeld aan cyclische inspecties om mogelijke risico's tijdig te inventariseren. De beschikbare budgetruimte bepaalt uiteindelijk de concretisering van de uitvoeringsplannen.

Conclusie: De organisatorische voorwaarden zijn aanwezig om onverwachte tegenvallers te beheersen.

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

De paragraaf kapitaalgoederen water bevat informatie over de beleidsmatige gewenste en feitelijke kwaliteit van water en voldoet op dit punt dus aan de voorschriften van het BBV. Maar verder voldoet de paragraaf niet aan het BBV-voorschriften door het ontbreken van de financiële consequenties van het beleidskader en de financiële vertaling naar de begroting. De Financiële beheersverordening geeft geen verplichting om eens per vier jaar een beleidsplan door de raad te laten vaststellen. Daarmee krijgt het waterbeheer minder bestuurlijke aandacht.

De bestemmingsreserve baggerplan en de bestemmingsreserve beschoeiingen zijn opgeheven. De nieuwe gedragslijn is: middelen voor onderhoud van deze kapitaalgoederen middels de saldireserve te reserveren. Uit de beschikbaar gestelde stukken is niet duidelijk of de saldireserve voldoende is afgestemd op de geïnventariseerde risico's voor water.

De verschillen tussen begroting en rekening maken de informatievoorziening aan de raad onduidelijk. Daardoor kan de raad het beschikbaar stellen van budget niet op een gegede financiële planning baseren. Een systematisch en consequent onderscheid van toegekende budgetten voor regulier onderhoud en voor achterstand en renovatie ontbreekt in de door ons bestudeerde stukken .

Conclusie: De financiering en financiële dekking van het waterbeheer en de informatie daarover - met name in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen - is onvoldoende en voldoet niet aan de eisen van het BBV. Tevens ontbreekt een systematisch onderscheid naar type onderhoudsbudgetten.

4. Wordt het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uitgevoerd?

Het onderhoud aan riolering, water, groen en wegen wordt in de uitvoering integraal aanpakt en daarmee is aan een van de algemene voorwaarden van een doelmatige uitvoering voldaan. Tegelijk is van een planmatige uitvoering van het waterbeheer geen sprake omdat het beschikbaar gestelde budget systematisch niet wordt besteed. Dat roept twijfel op over de doelmatigheid ervan.

Conclusie: Het waterbeheer wordt slechts gedeeltelijk doelmatig uitgevoerd.

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

Zowel in begrotingen als in de rekeningen is de informatie over het waterbeheer uiterst summier, zowel inhoudelijk als financieel. Van verantwoording op jaarbasis is niet of nauwelijks sprake. Uit de verstrekte informatie blijkt wel dat de gebaggerde waterbodems

en de beschoeiingen nu in een goede tot redelijke staat van onderhoud verkeren. Oftewel de geplande doelstelling: achterstallig onderhoud oplossen is gerealiseerd.

Conclusie: De raad mist informatie over het waterbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken.

Kapitaalgoed “riolering” (hoofdstukken 6 en 3)

1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een gedegen en actueel beleidskader?

In de vorm van het gemeentelijke rioleringsplan 2004-2009 (GRP) beschikt de gemeente over een concreet beleidskader voor het rioolbeheer, maar het plan is niet meer *actueel*. Het GRP 2004-2009 is uitgevoerd, maar bij de verstrekte informatie is geen geactualiseerd plan aangetroffen (voor 2010 en verder). In de Financiële beheersverordening⁶² is opgenomen, dat er tenminste eens in de vier jaar een rioleringsplan moet worden vastgesteld. Bovendien stelt de nieuwe wetgeving dat gemeenten per januari 2013 een VGRP moeten hebben. Het GRP 2004-2009 gaat weliswaar in op de gewenste kwaliteit en daarvoor te maken kosten en te nemen beheersmaatregelen, maar is zoals gezegd niet meer actueel. Het wettelijke kader voor deze plannen zijn de Wet milieubeheer en de Waterwet.

Conclusie: Er is voor rioolbeheer wel een concreet, maar geen actueel beleidskader.

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

Er worden regelmatig inspecties gehouden; elk jaar wordt 10% van het rioolstelsel geïnspecteerd. Met de uitkomsten hiervan worden de onderhoudsplannen geactualiseerd die op hun beurt de basis vormen van de planning en uitvoering, ook financieel. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat de gemeente weet wat de concrete situatie ‘onder de grond’ is, en dus ook op de hoogte is van eventuele risico’s.

Conclusie: De organisatorische voorwaarden zijn aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.

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

De paragraaf kapitaalgoederen bevat informatie over de beleidsmatige gewenste en feitelijke kwaliteit van riolering en voldoet wat dit punt betreft aan de voorschriften van het BBV. Maar verder voldoet de paragraaf niet aan het BBV, door het ontbreken van de financi-

⁶² Financiële beheersverordening 2011, artikel 15

ele consequenties van het beleidskader en de financiële vertaling naar de begroting bij riolering.

Het feit dat het GRP 2004-2009 nog niet is geactualiseerd is strijdig met de eigen Financiële beheersverordening, die stelt dat eens in de vier jaar een gewijzigde beleidsnota riolering aan de raad moet worden voorgelegd. Het beleid rond de bestemmingsreserve riolering en rond activering en afschrijving voldoet strikt genomen aan de wettelijke vereisten. Dat er een *bestemmingsreserve* riolering is in plaats van een *voorziening*, betekent dat de omvang en samenstelling van deze financiële buffer matig onderbouwd is; het ontbreekt dus aan een voldoende gedegen en actueel beheersplan.

Uit onze stukken blijkt dat in 2007 t/m 2011 sprake was van een geringe onderbesteding en van een stabiele bestemmingsreserve riolering van circa € 0,9 miljoen. Tegelijk zijn er geen aanwijzingen voor (ernstige) gebreken rond het rioolstelsel. Dit wijst erop dat de beschikbare middelen voldoende zijn om eventuele risico's op te vangen. Zeker is dat echter niet, omdat er geen actueel GRP is.

Van een consequent onderscheid van toegekende budgetten voor regulier onderhoud resp. voor achterstand en renovatie is op dit moment geen sprake.

Conclusie: De financiering en financiële dekking van het rioolbeheer en de informatie daarover - met name in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen - voldoen onvoldedig aan de eisen van het BBV en de eigen financiële verordening. De beschikbare budgetten en financiële buffers zijn wellicht voldoende om de gewenste kwaliteit van het rioolstelsel te realiseren, maar bij gebrek aan een actueel GRP is dat niet zeker. Tevens ontbreekt een systematisch onderscheid naar typen onderhoudsbudgetten.

4. Wordt het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uitgevoerd?

Het onderhoud aan riolering, water, groen en wegen wordt in de uitvoering integraal aangepakt en daarmee is aan een van de voorwaarden voor een doelmatige uitvoering voldaan. De gemeente beschikt over een beheersysteem en daarvan afgeleide onderhoudsplannen; door periodieke inspecties wordt de informatie in het beheersysteem actueel gehouden. Ook dat vormt een basis voor een doelmatige uitvoering van het benodigde onderhoud. De geringe systematische onderbesteding bij rioolbeheer en het feit dat de riolering in een redelijke staat is, kan men zien als een aanwijzing voor doelmatig werken. Omdat een evaluerende analyse op dit punt geheel ontbreekt, is hierover geen uitsluitsel te geven. De onderbesteding kan ook betekenen dat de gemeente de voorgenomen plannen niet of vertraagd uitvoert.

Conclusie: De voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van het rioolbeheer zijn voor een belangrijk deel aanwezig.

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

De relatie tussen de vooraf gestelde doelen en de uitvoering is niet op te maken uit de aan de raad beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie. Het ontbreekt aan een

actueel GRP en een strategische evaluatie van het beheer over meerdere jaren. Dat heeft onder meer het gevolg dat de huidige tarieven van het rioolrecht niet zijn gebaseerd op een actueel GRP.

Conclusie: De raad mist de informatie over de volle breedte van het rioolbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol in deze waar te kunnen maken.

Kapitaalgoed “groen” (hoofdstukken 7 en 3)

1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een gedegen en actueel beleidskader?

In het Groenbeheerplan 2012-2015 staat de doelstelling “Basis” als gewenst kwaliteitsniveau voor het hele groenbeheer. In het plan wordt voor dat beheersniveau “Basis” een uitwerking in concrete doelen met beheersmaatregelen, inclusief een financiële vertaling gegeven. Daarmee beschikt de gemeente over een gedegen en actueel beleidskader voor het beheer van de groenvoorzieningen. In de nota wordt de gewenste kwaliteit beschreven en gekoppeld aan de beheersmaatregelen en de kosten. In de begroting 2011 staat wel dat het areaal groen jaarlijks toeneemt, maar uit de informatie in de onderzochte jaren blijkt dat de gemeente onveranderd 161 ha groen heeft.

Het wettelijke kader voor deze plannen zijn onder meer de Algemene wet bestuursrecht en de Flora- en Faunawet.

Conclusie: Er is voor groenbeheer een gedegen en actueel beleid.

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

Er worden regelmatig inspecties gehouden; de frequentie is afgestemd op de aard van de groenvoorziening en het gewenst kwaliteitsniveau. De uitkomsten hiervan vormen de grondslag van de planning en uitvoering van onderhoudsplannen. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat de gemeente goed op de hoogte is van de concrete situatie ‘in het veld’ en dus van eventuele risico’s. De beschikbare middelen bepalen jaarlijks het onderhoud van groen, sportvelden en begraafplaatsen, waardoor een mogelijk risico op achterstallig onderhoud ontstaat.

Conclusie: De organisatorische voorwaarden zijn aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.

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

De paragraaf kapitaalgoederen bevat informatie over de beleidsmatige gewenste en feitelijke kwaliteit van het groenbeheer en voldoet wat dit betreft aan de voorschriften van

het BBV. Maar verder voldoet de paragraaf niet aan het BBV, door het ontbreken van de financiële consequenties van het beleidskader en de financiële vertaling naar de begroting.

Afgaande op het bestudeerde materiaal worden bij het groenbeheer de voorschriften rond dekking en financiering nageleefd. Wel is een kanttekening te plaatsen bij de nieuwe gedragslijn om financiële buffers zoveel mogelijk in de vorm van de saldireserve te reserveren. Uit de beschikbaar gestelde stukken is niet duidelijk of de saldireserve voldoende is afgestemd op de geïnventariseerde risico's voor het groenbeheer. Uit onze financiële analyse blijkt dat in 2007 t/m 2011 de beschikbaar gestelde budgetten slechts voor een klein deel niet zijn besteed. Omdat de gewenste kwaliteit van groen 'basis' is, zijn er geen aanwijzingen voor problemen rond het groenbeheer. Op grond hiervan concluderen we dat de beschikbare middelen voldoende zijn eventuele risico's op te vangen.

Voor een betere financiële planning en verantwoording achten wij een systematisch en consequent onderscheid tussen toegekende budgetten voor regulier onderhoud en voor achterstand en renovatie noodzakelijk. Daarvan is op dit moment geen sprake.

Conclusie: De financiering en financiële dekking van het groenbeheer voldoen aan de eisen die BBV stelt. De informatie daarover - met name in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen - is zeer beperkt. Voor zover we konden nagaan, zijn de beschikbare budgetten en financiële buffers voldoende om de gewenste kwaliteit van het openbaar groen te realiseren. Tevens ontbreekt een systematisch onderscheid in type onderhoudsbudgetten.

4. Wordt het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uitgevoerd?

Het onderhoud aan riolering, water, groen en wegen wordt in de uitvoering integraal aangepakt; daarmee is aan een van de voorwaarden van een doelmatige uitvoering voldaan. De gemeente beschikt over een beheersysteem en daarvan afgeleide onderhoudsplannen; door periodieke inspecties wordt de informatie in het beheersysteem actueel gehouden. Ook dat vormt een basis voor een doelmatige uitvoering van het benodigde onderhoud. De begrote en feitelijke uitgaven liggen dicht bij elkaar, wat wijst op een goed beheerst proces. Bovendien hebben wij in de bestudeerde documenten geen aanwijzingen gevonden over (grote) problemen bij het groenbeheer. Dit alles kan men zien als een aanwijzing voor doelmatig werken.

Conclusie: De voorwaarden voor een doelmatige uitvoering zijn voor een belangrijk deel aanwezig.

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

Zowel in de begrotingen als in de rekeningen is de informatie over groenbeheer beperkt, zowel inhoudelijk als financieel. Van verantwoording op jaarbasis, is slechts beperkt sprake. Uit de verstrekte informatie blijkt wel dat groen van "basiskwaliteit" is en soms van "matige kwaliteit". Oftewel de gewenste doelstelling: "basis" van de raad, is gedeeltelijk gerealiseerd.

Conclusie: De raad mist informatie over de volle breedte van het groenbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken.

Kapitaalgoed “gebouwen” (hoofdstukken 8 en 3)

- 1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een gedegen en actueel beleidskader?**

Het beheer- en onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen 2011-2015 (2011) vormt het algemene kader voor het gemeentelijke gebouwenbeheer. Daarnaast is voor onderwijsgebouwen is het IHP, het Integraal HuisvestingsPlan, van groot belang. In 2009 is een IHP 2010-2013 tot stand gekomen. De gemeente beschikt daarmee over een concreet en actueel beheerkader voor het gebouwenbeheer. De context waarbinnen het beheer plaatsvindt, zorgt ervoor dat het beleid vooral geformuleerd is in termen van processen en procedures en nauwelijks in termen van technische kwaliteitsnormen. Het wettelijke kader voor het beleid is deels beleidsinhoudelijk, vooral wat betreft het onderwijs. Naast specifieke voor het onderwijs geldende regels zijn er ook allerlei voorschriften voor openbare gebouwen in het algemeen. Te denken is aan bouwkundige, veiligheids- en milieuvoorschriften.

Conclusie: Er is voor het gemeentelijke gebouwenbeheer een concreet en actueel beleid.

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

Alle gebouwen, die de gemeente beheert, worden regelmatig geïnspecteerd en de uitkomsten ervan zijn de basis voor de jaarlijkse actualisatie van de meerjarenplanning. De planningsvormen vormen op hun beurt de basis van de uitvoering, en de financiën. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat de gemeente goed op de hoogte is van de onderhoudstoestand van de gebouwen en dus van eventuele risico's.

Conclusie: De organisatorische voorwaarden zijn aanwezig om de kans op onverwachte tegenvallers beheersbaar te maken.

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

De informatie over gemeentelijke gebouwen is te versnipperd en onvoldoende eenduidig om mee te nemen in een financiële analyse en derhalve zijn er geen uitspraken over te doen. Het IHP en het beheerplan overige gebouwen zijn actueel en daarmee wordt voldaan aan de Financiële beheersverordening. De paragraaf kapitaalgoederen bevat informatie over de beleidsmatig gewenste en feitelijke kwaliteit van gebouwen en voldoet wat dit punt betreft aan de voorschriften van het BBV. Maar verder voldoet de paragraaf niet aan het BBV, door het ontbreken van de financiële consequenties. In het beleidsdeel wordt niet

ingegaan op de gewenste kwaliteit. Dat is echter in de specifieke beleidscontext van het gebouwenbeheer een begrijpelijke situatie.

Conclusie: De financiering en financiële dekking van het gemeentelijke gebouwenbeheer is niet te herleiden en derhalve kan geen uitspraak worden gedaan over de financiering en dekking. De informatie daarover - met name in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen - is zeer beperkt.

4. Wordt het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uitgevoerd?

De gemeente beschikt over een beheersysteem en daarvan afgeleide (meerjarige) onderhoudsplannen; door periodieke inspecties wordt de informatie in het beheersysteem actueel gehouden. Daarmee is voldaan aan een van de voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van het benodigde onderhoud. In het bestek van dit onderzoek zijn wij niet verder nagegaan hoe een en ander in de praktijk eruit ziet.

Conclusie: De voorwaarden voor een doelmatige uitvoering zijn aanwezig.

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

Financieel en beheersmatig is de informatievoorziening over het gemeentelijke gebouwenbeheer voor verbetering vatbaar. Tegelijk maakt de raad deel uit van de 'gepolitiseerde' beleidscontext waarbinnen het gebouwenbeheer zich afspeelt, wat bijvoorbeeld blijkt uit het soort informatie dat de raad krijgt in de bestuursrapportages. Die informatie geeft de raad inzicht in 'wat waar gebeurt'.

Conclusie: De raad kan zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen en in mindere mate ook zijn budgetrecht uitoefenen.

9.2 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek van de rekenkamercommissie leidt tot volgende (samenhangende) **hoofdconclusies**:

1. Het beleid en de uitvoering van het kapitaalgoederenbeheer bieden de raad onvoldoende mogelijkheden om hieraan sturing te geven, zowel kwalitatief als financieel.
2. 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 (BBV).

3. De raad mist informatie over de volle breedte van het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.

Andere (deel)conclusies van het onderzoek zijn:

4. Het kwaliteitsniveau van de wegen is laag, van water voldoende, van groen net voldoende, van riolering redelijk en van gebouwen goed.
5. De *organisatorische* voorwaarden zijn aanwezig om te voorkomen dat onverwachte tegenvallers optreden bij het beheer van kapitaalgoederen. De voorwaarden voor een *doelmatige uitvoering* van het beheer zijn gedeeltelijk aanwezig.
6. Het beleidskader voor de kapitaalgoederen wegen, water en riolering is niet meer actueel.
7. Er ontbreekt een systematisch onderscheid tussen de budgetten voor regulier onderhoud, het wegwerken van achterstanden en het uitvoeren van groot onderhoud.
8. De financiële buffers voor kapitaalgoederen worden zoveel mogelijk aangehouden als een algemene reserve omdat deze een grotere bestedingsvrijheid biedt. Maar gezien de slechte staat van onderhoud van wegen is zo'n bestedingsvrijheid bij wegen in de praktijk (zeer) beperkt.
9. Het vermoeden bestaat dat groot onderhoud van wegen vanaf 2010 wordt geoormerkt als investeringen. Als dit vermoeden klopt, handelt de gemeente in strijd met de regels van het BBV.

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 - zoals het BBV voorschrijft - duidelijke informatie op te nemen over:
 - de beleidskaders (met name de gewenste kwaliteitsniveaus);
 - de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
 - de vertaling daarvan in de begroting.Besteed in het bijzonder aandacht aan het beheer en onderhoud van wegen.

Overweeg in dit verband om de doelstelling voor het wegenbeheer zoals vastgelegd in 2009 (“alle wegen basiskwaliteit”) te herbevestigen.

- B. Zie erop toe dat in de programmarekening - zoals het BBV voorschrijft- op een adequate wijze 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?
- wat zijn de oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?
- wat betekent dit voor de vervolgaanpak? Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?

- C. Stel actuele en concrete beleidsplannen vast voor wegen, water en riolering.

Ten eerste om de uitvoering van het kapitaalgoederenbeheer goed te kunnen aansturen en te volgen (qua kwaliteit, kosten en planning).

Ten tweede omdat zo'n beleidsplan volgens uw eigen Financiële beheersverordening eens in de vier jaar moet worden geactualiseerd (dit is nu al relevant voor het kapitaalgoed riolering).

- D. Overweeg om met name voor het kapitaalgoed wegen een voorziening in te stellen (in plaats van een reserve), teneinde het gewenste kwaliteitsniveau te borgen en financiële risico's te voorkomen.

Als de raad kiest voor een voorziening is de voorwaarde dat er een beheersplan wordt vastgesteld.

- E. Vraag om een heldere uiteenzetting van wat de beleidswijziging uit 2010 voor het activeren van kosten van het wegenbeheer inhoudt. Als er sprake mocht zijn van het activeren van groot onderhoud, maak dat dan zo snel mogelijk ongedaan.

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 verwerken 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 beheersplannen 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: Literatuurlijst en lijst geïnterviewden

documenten

programmabegrotingen 2007 t/m 2012
voorjaarsnota's en Kadernota 2007 t/m 2011
bestuursrapportages 2007 t/m 2011
jaarstukken 2007 t/m 2011, te onderscheiden in jaarverslagen en jaarrekeningen
accountantsrapporten bij jaarstukken 2007 t/m 2011
Nota reserves en voorzieningen, 2010
beleidsvisie wegen Kollumerland c.a., keuzes t.a.v. beheer maken!, 9 maart 2009
Meerjareninvestering wegen 2010 -2014 Kollumerland c.a.
Wegeninspecties 2012, Kollumerland c.a.
Investeringen wegen 2009 -2014, Kollumerland c.a.
beleidsplan openbare verlichting, oktober 1999, gemeente Kollumerland c.a.
beheer en onderhoudsplan gem. gebouwen en bruggen, 2011-2015, februari 2011
Integrale Huisvestingsplan 2010 -2013, Kollumerland c.a. 2009
groenbeheerplan Gemeente Kollumerland c.a. 2012-2015, september 2011
schouwformulier groen CROW catalogus Oranjewoud
schouwformulier wegen en meubilair CROW catalogus Oranjewoud
baggerplan 2002-2011 van juli 2002
quick scan beschoeiingen van oktober 2005
"Regionaal Waterplan" 2008
gemeentelijk Rioleringsplan 2004 - 2009 gemeente Kollumerland c.a.
beleidsnotitie gemeentelijke begraafplaatsen
sportnota 2004

geïnterviewden

Manager FZBS, DIV en Control
raadsleden

Bijlage 2: Afschrijvingstermijnen

Voor de wegen is een afschrijvingstermijn van 15 jaar (wegen zonder of met slechte fundering) of 25 jaar (wegen met een goede fundering) opgenomen. Voor openbare verlichting is een termijn van 25 jaar gesteld. Voor houten bruggen is een termijn vastgelegd van 20 jaar en voor betonnen bruggen geldt een termijn van 25 jaar. Voor de water en walbeschoeiing is een afschrijvingstermijn van 25 jaar opgenomen. En voor riolering zijn afschrijvingstermijnen van 15 tot 40 jaar opgenomen. Voor speelterreinen is een afschrijvingstermijn van 15 jaar opgenomen. Tot slot hebben alle gebouwen een termijn van 40 jaar, maar bij tijdelijke gebouwen is dat 10 - 15 jaar, bij renovaties 25 jaar en bij installaties 15 - 20 jaar.

Bijlage 3: Nadere informatie activeren en afschrijven riolering

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 als kosten 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 de 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 bij optie 1 de afschrijving gedekt of bij optie 2 de vervangingskosten.

Bijlage 4: Inspecties wegen

De CROW-methodiek onderscheid vijf kwaliteitsniveau met bijbehorende rapportcijfers, namelijk:

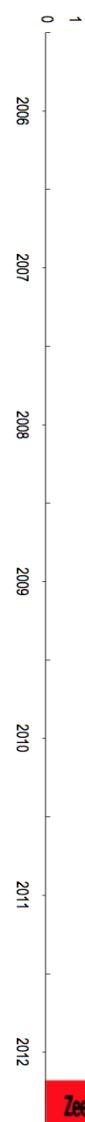
Kwaliteit	Cijfer
Zeer hoog	10
Hoog	8
Basis	6
Laag	4
Zeer laag	2

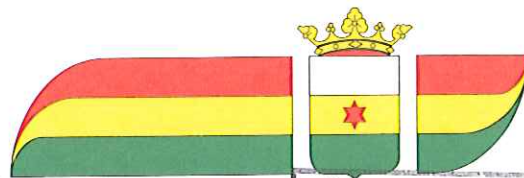
De drie meest recente inspecties van de wegen in de gemeente Kollumerland c.a. vonden plaats in 2006, 2008 en 2012.

De resultaten zijn er voor diverse onderdelen van het areaal, hier geven we de resultaten voor het totale areaal:

Jaar	Kwaliteit	Cijfer
2006	Laag	4,32
2008	Laag	4,10
2012	Laag	4,66

De figuur rechts bevat een grafische presentatie van deze gegevens.





Gemeente Lelkhorst
Ingekomen d.d.

19 APR. 2013

No.

Afd. *Rekening*

ik 2013-597

Uw brief :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : FZ/SH
Uw BSN :
Behandeld door : Simon Hoeksma
Doorkiesnummer : 0511 458847
Onderwerp : onderzoek kapitaalgoederenbe-
heer

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân
E.A. Martens
Postbus 2
9285 ZV BUITENPOST

Kollum, 10 april 2013

Geachte commissie,

Onlangs hebben wij uw uitvoerige rapport naar aanleiding van het onderzoek naar het kapitaalgoederenbeheer bij onze gemeente ontvangen. Naar aanleiding hiervan vraagt u ons om op dit rapport te reageren. Graag willen wij daarom de volgende opmerkingen maken.

Op blz. 1 staat: *Die verplichte paragraaf heeft bij de gemeente Kollumerland c.a. geen financiële vertaling.* Het klopt dat de financiële vertaling niet in de paragraaf kapitaalgoederen van de begroting en jaarrekening staat. Deze vertaling staat in andere documenten, zoals de beheerplannen en afzonderlijke raadsvoorstellen.

Op blz. 2 staat: *De rekenkamercommissie stelt echter wel vast dat de gemeente niet in staat is geweest het gereserveerde budget voor met name het wegenbeheer in zijn geheel te besteden.* Deze opmerking, die o.a. terugkomt in de conclusie op blz. 50, is juist. In verband met de investeringsstop die in 2011 is ingevoerd, was het de afgelopen jaren niet mogelijk alle voorgenomen werkzaamheden uit te voeren. Dit wordt o.a. gerapporteerd via de bestuursrapportages. De opmerking op blz. 50 *dat er systematisch geld over is* is volgens ons niet juist. Vanwege de slechte financiële positie van onze gemeente is het niet mogelijk alle door de raad beschikbaar gestelde budgetten te besteden. Dat is wat anders dan dat er geld over is.

Op blz. 3 staat: *Het vermoeden bestaat dat groot onderhoud van wegen vanaf 2010 wordt geoormerkt als investeringen. Als dit vermoeden klopt, handelt de gemeente in strijd met de regels van het BBV.* Deze opmerking, die overigens nog diverse malen in het rapport terug komt, klopt ons inziens niet. Het BBV laat ruimte om op groot onderhoud af te schrijven. Als het gaat om reconstructies en levensduurverlengend onderhoud, mag op het groot onderhoud afgeschreven worden. In juni 2009 is de raad hierover geïnformeerd via het raadsvoorstel ter begeleiding van de wegvisie. Het raadsvoorstel is als bijlage toegevoegd.

In onze organisatie wordt, naast de term groot onderhoud wegen, gebruik gemaakt van de term reconstructie wegen. Overigens zijn we bij deze constructie niet over een nacht ijs gegaan en is dit van tevoren overlegd met de accountant en de toezichthouder van de provincie. Deze zijn beide met de mogelijkheid om af te schrijven akkoord gegaan. Ook de opmerking onder punt 7 op blz. 25 verwijst naar het onderhoud van de wegen. Daar we op de reconstructie van wegen af schrijven, is het niet nodig om daarnaast ook nog middelen uit de reserves te halen.

Op blz. 3 staat verder nog: *Overweeg in dit verband om de doelstelling voor het wegenbeheer zoals vastgelegd in 2009 te herbevestigen.* Dit is inmiddels gebeurd. Begin dit jaar heeft de raad een nieuwe wegenvisie vastgesteld, waarin een gewijzigde doelstelling is opgenomen.

De opmerking op blz. 39 over de voorziening klopt. Om een voorziening te vormen moet een gemeente echter aan diverse voorwaarden voldoen. Omdat onze gemeente daar op dat moment niet aan voldeed, is op advies van de accountant de voorziening omgezet in een reserve. In deze reserve zitten voornamelijk voldoende middelen.

Het college vertrouwt erop u hiermede voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Kollumerland c.a.



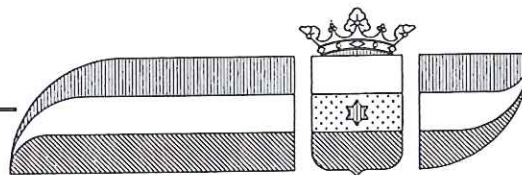
R.L.H. Schoonderbeek, gemeentesecretaris



B. Bilker, burgemeester

Aantal bijlage(n): 1

VERZONDEN 18 APR 2013



Aan de Raad

Agendapunt: 7

Onderwerp: Beleidsvisie Wegen

Kollum, 18 juni 2009

Kenmerk: OW - Nieuwe Werken / TB

Status: Besluitvormend

Samenvatting

Eind 2008 is een onderzoek gestart naar de kwaliteit van de wegen in onze gemeente. Daarnaast is een beleidsvisie opgesteld. Het resultaat van het onderzoek en de beleidsvisie zijn weergegeven in de Beleidsvisie Wegen Gemeente Kollumerland c.a.. In deze notitie voor de raadscommissie worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. De huidige gemiddelde kwaliteit is laag (rapportcijfer 4,1). Met name de kwaliteit van de asfaltverhardingen in het gehele areaal blijft achter. Voorgesteld wordt om te kiezen voor het kwaliteitsscenario "basis".

De Beleidsvisie Wegen is een handvat voor het maken van keuzes met betrekking tot het onderhoud van de verhardingen. Hiermee komt de gemeente tegemoet aan de eis van de provincie.

In deze notitie is tevens aangegeven op welke wijze het scenario "basis" kan worden ingevuld. Door investeringen in wegen te activeren kan de gewenste kwaliteitsslag in het wegenonderhoud de komende 5 jaren worden gemaakt.

Inleiding

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het stellen van het beleidskader voor wegenonderhoud. De provincie eist dat gemeente Kollumerland c.a. duidelijke afspraken maakt om er voor te zorgen dat de wegen op een acceptabel onderhoudsniveau worden gebracht, en dat er voldoende geld beschikbaar moet worden gesteld om dat te bewerkstelligen. In 2006 zijn hier voorstellen voor gemaakt. Destijds heeft de raad echter geen definitief standpunt ingenomen. Bij brief van 16 december 2008 benadrukt de provincie nogmaals waarde te hechten aan planmatig beheer van de kapitaalgoederen.

De inhoud van de Beleidsvisie Wegen Kollumerland c.a. is op 12 maart 2009 gepresenteerd aan de raadscommissie.

In de discussie over de voorjaarsnota 2009 voor de jaren 2010 – 2013 heeft het wegenonderhoud een hoge prioriteit gekregen.

Overwegingen

Huidige kwaliteit

De conclusie van het rapport luidt dat:

- De huidige kwaliteit van de wegen van de gemeente te laag is (onder het basisniveau);
- De wegen van de gemeente met de huidige onderhoudsbudgetten niet op een acceptabel kwaliteitsniveau kunnen worden gebracht.

De technische inspecties die zijn uitgevoerd bevestigen deze conclusie.

Onze gemeente heeft ruim 1,2 miljoen m² verharding in beheer. Het grootste deel daarvan bestaat uit asfalt en ligt in het buitengebied (55%). De woongebieden hebben ook een fors aandeel. Daar ligt veel klinkerverharding. De grootste oppervlakte, bijna 50%, betreft rijbanen. Daarna volgen de voetpaden (30%) en de overige functiegroepen (20%).

Met de wegeninspectie is gemeten hoe de verharding er kwalitatief gezien voor staat en welke wegen aan onderhoud toe zijn. De gemiddelde kwaliteit is laag (rapportcijfer 4,1). Met name de kwaliteit van de asfaltverhardingen in het gehele areaal blijft achter. Het grootste probleem doet zich voor op de rijbanen. In het woongebied en in het buitengebied betreft dit veel vierkante meters. Rijbanen vormen totaal 71% van het gehele areaal aan wegen van de gemeente.

Risico's

Kwaliteitsdaling bij verharding gaat langzaam. Het duurt namelijk lang voordat bepaalde effecten zichtbaar worden. Indien niet meer wordt geïnvesteerd in het wegenonderhoud zal de kwaliteit verder teruglopen.

Grote delen van de wegen zitten op een laag kwaliteitsniveau. Dit leidt ten aanzien van de veiligheid van het weggebruik tot gevaarlijke situaties, die leiden tot een verhoogde kans op ongevallen. Denk aan aquaplaning of een lading die van een vrachtwagen valt. De gemeente kan voor schade en letsel aansprakelijk gesteld worden.

Een lage kwaliteit komt de duurzaamheid van de wegen niet ten goede. Als gevolg van uitstel van noodzakelijk onderhoud is een zwaardere/duurdere onderhoudsmaatregel nodig en neemt de duurzaamheid van de weg af. De kosten voor het onderhoud stijgen dan extra snel.

Daarnaast is op basis van comfort en aanzien een lage kwaliteit niet wenselijk. De niveaus laag en zeer laag veroorzaken, als gevolg van scheuren, hobbels en oneffenheden, veel hinder bij de weggebruiker. Een wegvakonderdeel waar veel kleinschalige reparaties zijn uitgevoerd, heeft een minder aantrekkelijk aanzien dan een nieuw wegvak. Bij de niveaus laag en zeer laag heeft een negatieve uitstraling een negatieve invloed op het rijgedrag van de weggebruiker.

Kiezen en borgen van kwaliteit

Op de huidige voet verder gaan is niet verantwoord. Het kwaliteitsperspectief is dan laag tot zeer laag. Dit is niet verantwoord, omdat het leidt tot hoge risico's en stijgende kosten om de wegen in de toekomst op een acceptabel kwaliteitsniveau te brengen.

In de Beleidsvisie Wegen wordt daarom voorgesteld te kiezen voor een toekomstscenario "basis". Het vertrekpunt van dit scenario is de wens om de inwoners en bezoekers van onze gemeente nu en in de toekomst een voldoende, veilige en (waar mogelijk) representatieve onderhoudstoestand van de verharding te bieden.

Scenario "basis" betekent het volgende:

Hoog aanzien en comfort op het winkelerf in Kollum. Het winkelgebied is het gebied waar veel inwoners hun boodschappen doen en waar de toerist in het zomerseizoen naartoe trekt. De overige gebieden worden op basisniveau onderhouden. Een basisniveau is goed, duurzaam en efficiënt te onderhouden. Comfortverlies is in geringe mate aanwezig, maar dat leidt niet tot problemen. De veiligheid in relatie tot de onderhoudstoestand is goed. Het basisniveau biedt in voldoende mate visuele uitstraling. Parkeerplaatsen en voetpaden in het buitengebied worden op laag niveau onderhouden. Dit is een bewuste keuze. De risico's in deze gebruiksfuncties zijn namelijk beperkt.

In het onderstaande schema wordt het scenario "basis" weergegeven.

	Woon- gebied	Winkelerf Kollum	Hoofdstruc- tuur binnen bebouwde kom	Hoofdstruc- tuur buiten bebouwde kom	Buiten- gebied
Fietspad	B	H	B	B	B
Parkeren en overig	B	B	B	B	L
Rijbaan	B	H	B	B	B
Voetpad	B	H	B	B	L

Door zo snel mogelijk een kwaliteitsimpuls te geven wordt voorkomen dat de onderhoudskosten exponentieel oplopen. Volgens de beleidsvisie is het daarom belangrijk snel een kwaliteitsimpuls te geven. De financiële gevolgen zijn volgens de beleidsvisie:

- Een jaarlijks structureel budget van € 1.150.000,-
- Een eenmalig budget voor het wegwerken van achterstanden van € 780.000,-
- Een eenmalig budget voor het project Kwelderweg/Nittersweg van € 1.180.000,-

Hierbij wordt uitgegaan van exploitatiebudgetten.

Uitwerking wegenonderhoud 2010-2014

Het huidige budget voor wegenonderhoud bedraagt € 504.000,- per jaar. In de jaren 2007, 2008 en 2009 is een aanvullend budget beschikbaar gesteld van € 200.000,-. De budgetten die volgens de beleidsvisie nodig zijn, zijn fors hoger dan de huidige budgetten. Daarom is door de afdelingen Openbare Werken en FZBS gezocht naar een mogelijkheid om de noodzakelijke kwaliteitsslag te maken en de jaarlijkse budgetten daarbij op een acceptabel niveau te houden.

In een gesprek met de accountant werd duidelijk dat de criteria voor het kapitaliseren van wegenonderhoud veel ruimer toegepast mogen worden. Deze criteria zijn vastgelegd in de notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen van de Commissie BBV. De kosten voor onderhoud aan wegen mogen in veel gevallen worden geactiveerd.

Het activeren van onderhoudskosten leidt tot een veel gunstiger beeld van het totaalbudget dat de komende jaren nodig is. Er kan veel meer gedaan worden aan wegenonderhoud met een beperkt hoger budget. Het budget kan worden gesplitst in een budget voor onderhoud dat geactiveerd kan worden (investeringsbudget) en onderhoud dat niet geactiveerd kan worden (exploitatiebudget). Omdat een groot deel van het wegenonderhoud kan worden geactiveerd, is het benodigde exploitatiebudget de komende jaren lager.

Er zijn 2 lijsten opgesteld met investeringen, die de komende 5 jaren uitgevoerd moeten worden om de gewenste kwaliteitsslag te maken. Er is onderscheid gemaakt in investeringen met een afschrijvingstermijn van 15 jaar en 25 jaar. Op deze wijze kan de komende 5 jaar voor € 5.332.746,- worden geïnvesteerd in het wegenonderhoud.

De benodigde exploitatie- en investeringsbudgetten zijn in de volgende tabel weergegeven. De investeringsbudgetten zijn de kapitaallasten (rente en aflossing) van de investeringen.

Jaar	Exploitatie- budget	Investerings- budget	Totaal budget
2009	€ 691.300	€ 13.500	€ 704.800
2010	€ 350.000	€ 184.394	€ 534.394
2011	€ 250.000	€ 289.088	€ 539.088
2012	€ 250.000	€ 348.372	€ 598.372
2013	€ 250.000	€ 431.284	€ 681.284
2014	€ 250.000	€ 511.887	€ 761.887

Het budget dat de komende 5 jaar nodig is, is hoger dan het huidige structurele budget van € 504.000,-. In 2014 is de gewenste kwaliteitsslag gemaakt en is het kwaliteitsscenario "basis" bereikt. Daarom zijn na 2014 minder investeringen in wegen nodig en zal het benodigde investeringsbudget na 2014 teruglopen.

Uitvoering en monitoring

Na het vaststellen van de beleidsvisie door de raad gaat afdeling Openbare Werken aan de slag met de uitvoering. Daarnaast is het van belang om periodiek de kwaliteit te monitoren. In 2013 worden de wegen opnieuw geïnspecteerd om te beoordelen of het verbeteren van het kwaliteitsniveau op koers ligt. Hierdoor kan er eventueel bijsturing plaatsvinden.

Voorstel

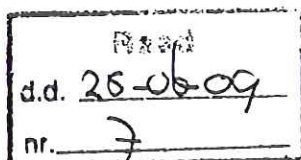
Wij stellen u voor:

- De Beleidsvisie Wegen Kollumerland c.a. vast te stellen;
- Te kiezen voor kwaliteitsscenario "basis", inclusief de bijbehorende financiële koers;
- De benodigde verhoging van het onderhoudsbudget wegen voor de komende jaren als belangrijke input te gebruiken voor de begrotingsbesprekingen.

Ter inzage liggende stukken:

Beleidsvisie Wegen Kollumerland c.a.

Burgemeester en wethouders van Kollumerland c.a



Aldus besloten

B. Bilker, burgemeester

R. de Boer, secretaris