



Notitie doorwerkingstraject Onderhoud kapitaalgoederen Zeewolde

Januari 2011

1. Inleiding

In 2007/2008 heeft de rekenkamercommissie Barneveld/Leusden/Zeevolde een quickscan uitgevoerd naar het onderhoud van de kapitaalgoederen van de gemeente Zeewolde. In juli 2008 heeft de rekenkamercommissie hierover een rapport met aanbevelingen aangeboden aan de gemeenteraad. Tijdens de vergadering van de gemeenteraad van 18 december 2008 is het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie besproken. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeenteraad besloten om het college te verzoeken om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te implementeren.

Deze aanbevelingen zijn gericht op:

- de rol van de raad (aanbeveling 1);
- het actualiseren van het beleid (aanbeveling 2);
- het opstellen van integraal beleid voor de openbare ruimte (aanbeveling 3);
- het opstellen van procedurele kaders (aanbeveling 4) en
- de paragraaf 'onderhoud Kapitaalgoederen' (aanbeveling 5).

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand heeft conform de toezegging bij het uitbrengen van het rapport na ongeveer twee jaar onderzocht in hoeverre de aanbevelingen in het rapport in de praktijk zijn gebracht en in hoeverre deze aanbevelingen door de gemeente als effectief worden beoordeeld.

Wij rapporteren in deze notitie over onze bevindingen. Eerst lichten wij toe *hoe* wij dit doorwerkingsonderzoek hebben uitgevoerd (paragraaf 2). In paragraaf 3 geven wij de bevindingen weer. In paragraaf 4 besluiten wij met onze conclusies.

2. Verantwoording onderzoeksrapport

De rekenkamercommissie heeft het college gevraagd om relevante nieuwe en/of gewijzigde beleidsdocumenten (sinds juli 2008) met betrekking tot de gedane aanbevelingen op te sturen en in een schriftelijke reactie aan te geven hoe de aanbevelingen zijn doorgevoerd. Op 26 oktober jl. heeft het college de rekenkamercommissie een brief gestuurd waarin zij naar onze mening in beperkte mate ingaat op de vraag of de aanbevelingen doorgevoerd zijn. Als bijlage heeft het college de jaarrekening 2009 (vastgesteld in juni 2010) en de conceptprogrammabegroting 2011 – 2014 bijgevoegd.

Voor het doorwerkingsonderzoek hebben wij in de eerste plaats gekeken naar deze brief van het college, de (toen nog concept) Programmabegroting 2011-2014 en de Jaarrekening 2009. Daarna hebben wij interviews gehouden met de verantwoordelijk wethouder en twee ambtenaren. Aanvullend hebben wij het Collegeprogramma 2010-2014 'Gewoon doen' geraadpleegd.

Gelet op de beperkte opzet van dit doorwerkingsonderzoek hebben wij dit rapport niet voor een bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd, maar rechtstreeks aan de raad gezonden. Uiteraard kan de raad het college voor de behandeling nog om een reactie verzoeken en de uitvoering van de aanbevelingen bespreken.

Het feitelijke onderzoekswerk is verricht door de heer drs. R. Kamphues (lid rekenkamercommissie) en mevrouw drs. B. Meijboom (secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie). De voltallige commissie heeft het onderzoek begeleid.

3. Bevindingen doorwerkingsonderzoek

3.1 Ontwikkelingen sinds juli 2008

Na het verschijnen van het onderzoeksrapport in juli 2008 zijn er gemeenteraadsverkiezingen geweest in maart 2010. De wethouder die nu verantwoordelijk is voor het onderhoud van de kapitaalgoederen maakte destijds deel uit van de gemeenteraad. Sinds maart 2010 is hij wethouder. Met de komst van de nieuwe raad en het nieuwe college hebben zich volgens de wethouder nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Eén en ander is vastgelegd in het nieuwe collegeprogramma, aldus de wethouder. In het Collegeprogramma 2010-2014 heeft de rekenkamercommissie twee ontwikkelingen aangetroffen die relevant zijn voor dit doorwerkingsonderzoek.

Als eerste noemt het collegeprogramma dat het onzekere tijden zijn, waarin de rol van de overheid breed ter discussie staat. Zo ook de beschikbaarheid van voldoende financiële

middelen. Dit zal de komende bestuursperiode van grote invloed zijn op de mogelijkheid om ambities te realiseren. Het rijk is voornemens vanaf 2012 de Algemene Uitkering uit het gemeentefonds (de belangrijkste inkomstenbron van Zeewolde) flink te verlagen. Zeewolde moet rekening houden met een korting van maximaal 10% van de Algemene Uitkering hetgeen voor Zeewolde neerkomt op een bedrag dat kan oplopen tot circa € 1,5 miljoen structureel.

Als tweede noemt het collegeprogramma de openbare ruimte het visitekaartje van de gemeente. Een veilige en goed onderhouden woon- en leefomgeving met voldoende groen is dus belangrijk. Inwoners zijn 'eigenaar' daarvan en worden betrokken bij het opstellen van kwaliteitseisen en het maken van plannen voor inrichting en onderhoud. Samen met de inwoners zorgt de gemeente Zeewolde volgens het collegeprogramma voor een woon- en leefomgeving die schoon, heel en veilig is. Meldingen en klachten worden snel en adequaat opgepakt. In deze collegeperiode zullen de bestaande beheerplannen geactualiseerd worden.

3.2 Implementatie van de aanbevelingen

In deze paragraaf geven we per aanbeveling weer hoe deze is geïmplementeerd.

Aanbeveling 1

Vanuit het besef dat kapitaalgoederen bij inwoners een grote rol spelen in de kwaliteitsbeleving van de woonomgeving, een continu groot budgettair beslag op de begroting leggen en een enorme bijdrage leveren aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen: denk na over uw eigen rol (van de raad) met betrekking tot het stellen van kaders voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Wilt u een actieve raad zijn die concrete kaders stelt voor het onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen? Of bent u een raad die het onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen grotendeels aan het college overlaat zonder concrete kaders te stellen? Bij een actieve raad passen de hierna volgende aanbevelingen.

Tijdens de vergadering van de gemeenteraad van 18 december 2008 is het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie besproken. De gemeenteraad heeft naar aanleiding hiervan besloten om:

- 1) "kennis te nemen van het onderzoeksrapport 'Globale verkenning Onderhoud kapitaalgoederen in Zeewolde, Wegen en Speelplaatsen';
- 2) met betrekking tot het stellen van kaders voor onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen te kiezen voor een actieve rol van de gemeenteraad;
- 3) het college te verzoeken de aanbevelingen zodanig te implementeren, dat de raad een actieve rol met betrekking tot het stellen van kaders voor onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen in voldoende mate en herkenbaar kan vervullen."

Bevindingen november / december 2010

Vanuit de ambtelijke organisatie wijst men erop dat de raad sinds de verschijning van het onderzoeksrapport nog geen (aanvullende) kaders geeft: er komen nauwelijks vragen vanuit

de raad over het onderhoud van de kapitaalgoederen. Wel geven de respondenten aan dat de huidige wethouder de rol oppakt om de nieuwe raad tijdig en volledig te informeren en de raad te betrekken bij de ontwikkeling van beleid.

Mede gelet op het aantal nieuwe raadsleden, kan de wethouder zich voorstellen dat het goed zou zijn als de organisatie plannen en kaders samen met de raad zou ontwikkelen. Men zou moeten starten met een presentatie aan de raad, zodat de raadsleden weten wat er speelt. De input die hieruit voortkomt, zou dan meegenomen moeten worden in de plannen en kaders. Volgens de wethouder worden kaders (op andere beleidsterreinen) voorgelegd aan het college en de raad, maar deze weten bij de besluitvorming nog niet altijd voldoende van de inhoud af.

Aanbeveling 2

Geef aan welke bestaande beleidsplannen als kader dienen voor het onderhoud van de kapitaalgoederen of ontwikkel beleid bij het ontbreken van een duidelijk concreet kader voor het onderhoud en beheer van een kapitaalgoed. Actualiseer deze plannen regelmatig. Leg in de beleidsplannen de inhoudelijke visie van de raad op het kapitaalgoed vast (de basis: ambitieniveau, bijbehorend kwaliteitsniveau en bijbehorende kosten) en stel daarmee een concreet kader voor het onderhoud van het kapitaalgoed. Verzoek het college een duidelijke koppeling te leggen tussen het beleidsplan dat de raad voor een kapitaalgoed vaststelt en het beheerplan/de bestekken die sturing geeft/geven aan het beheer en de uitvoering. Monitor hierop.

In 2008 heeft het vorige college in haar bestuurlijke reactie naar aanleiding van de rapportage van de rekenkamercommissie aangegeven dat er een beleidslijn ligt om de beheerplannen elke twee jaar te actualiseren.

Bevindingen november / december 2010

Het huidige college laat in haar schriftelijke reactie van 26 oktober 2010 weten dat “er gewerkt wordt aan het periodiek actualiseren en het actueel houden van de onderhoudsbeheerplannen voor kapitaalgoederen”.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de beheerplannen het kader zijn voor het onderhoud van de kapitaalgoederen. Hierin ligt volgens de respondenten ook de visie van de raad vast. Uit de interviews met de organisatie en de wethouder blijkt dat de beheerplannen nu elke vier jaar geactualiseerd worden. In de praktijk blijkt dit volgens de respondenten voldoende te zijn. Volgens de wethouder kunnen de beheerplannen in principe gewoon doorlopen, alleen nieuwe ontwikkelingen moeten meegenomen worden. Van ambtelijke zijde wijst men erop dat belangrijke ontwikkelingen tussentijds toch wel opgepakt worden. In het kader van de bezuinigingen wordt volgens de ambtenaren gekeken of de looptijd van de beheerplannen verlengd kan worden naar vijf jaar.

De rekenkamercommissie deelt de mening dat de visie en de kaders van de raad betreffende het onderhoud van de kapitaalgoederen vastgelegd zijn in de beheerplannen niet. Ook acht zij de beheerplannen niet de geëigende plek om (separate) visies en kaders op te nemen.

Aanbeveling 3

Overweeg het opstellen van een integraal beleidsplan voor de openbare ruimte. Met een dergelijk integraal plan kan de raad samenhang, structuur en een lange termijn visie op het beheer van alle kapitaalgoederen ontwikkelen, in de vorm van een overall kader voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau, de normkostensystematiek en meerjarig budgettair beslag.

In 2008 heeft het vorige college in haar bestuurlijke reactie naar aanleiding van de rapportage aangegeven dat zij stappen zal zetten om te komen tot een meer integrale benadering van de bestaande beheerplannen.

Bevindingen november / december 2010

Naar aanleiding van het verzoek van de rekenkamercommissie om aan te geven hoe de aanbevelingen doorgevoerd zijn, gaat het huidige college in haar schriftelijke reactie van 26 oktober 2010 niet in op aanbeveling 3.

De gemeentelijke organisatie stelt dat deze aanbeveling nog niet is opgepakt. Men vraagt zich af of de raad behoefte heeft aan een integraal beleidsplan. De raad wordt nu geïnformeerd via een tijdsbalk waarop te zien is wanneer welk beheerplan aan de orde komt. De respondenten wijzen erop dat het onderhoud van de wegen veel aandacht vraagt van de raad en dat de andere beheerplannen ondergesneeuwd zouden kunnen worden als alle beheerplannen tegelijk behandeld worden.

De rekenkamercommissie is van mening dat het goed zou zijn om de gemeenteraad een samenhangende visie voor te leggen, met ambities kwaliteitscriteria en prioriteiten voor de uitvoering. Het gaat hier dus niet over een gelijktijdige behandeling van beheerplannen voor de gemeentelijke kapitaalgoederen. Door het bieden van een integraal overzicht waarin alle kapitaalgoederen opgenomen zijn, kan de raad de discussie integraal voeren. De wethouder geeft aan dat hij het op zich zinvol vindt om elke vier jaar een brede discussie te voeren over alle kapitaalgoederen.

Aanbeveling 4

Stel procedurele kaders op waarin afspraken tussen het college en de raad over besluitvorming en informatievoorziening rond de kapitaalgoederen worden vastgelegd. Deze afspraken kunnen in de financiële verordening van de gemeente vastgelegd worden, bijvoorbeeld zoals deze in de modelverordening van de VNG zijn opgenomen (zie Bijlage 1), maar ook in een kaderstellende beleidsnota van het kapitaalgoed of het integrale beleidsplan.

In 2008 geeft het college in haar bestuurlijke reactie naar aanleiding van de rapportage van de rekenkamercommissie aan dat zij deze aanbeveling mee zal nemen bij de eerstvolgende herziening van de financiële verordeningen.

Bevindingen november / december 2010

Het huidige college gaat in haar schriftelijke reactie van oktober 2010 aan de rekenkamercommissie niet in op de implementatie van deze aanbeveling.

Vanuit de organisatie is toegelicht dat deze aanbeveling niet opgepakt is: er zijn geen procedurele kaders opgesteld. Wel wijzen de respondenten op artikel 212 van de Gemeentewet en op afspraken over de looptijd van plannen. De vigerende verordening is op 15 februari 2007 vastgesteld en daarna niet gewijzigd. Van ambtelijke zijde wordt aangegeven dat zij zelf bijhouden wanneer een plan weer geactualiseerd moet worden. Ook wordt dit opgenomen in de afdelingsplannen. Een integraal kader en integrale procedures voor de gemeenteraad hieromtrent ontbreken echter.

Aanbeveling 5

Ontwikkel samen met het college de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen tot een zelfstandige leesbare paragraaf. In een dergelijke paragraaf zijn teksten en plannen op hoofdlijnen begrijpelijk beschreven (ambitieniveau, bijbehorend kwaliteitsniveau en kosten) zonder daarvoor andere nota's te hoeven raadplegen, terwijl voor details wordt verwezen naar beleidsnota's of voortgangsrapportages die gemakkelijk toegankelijk zijn. Verzoek het college om in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen een dwarsdoorsnede van de begroting te geven zodat de paragraaf inzicht geeft in de mate waarin iedere categorie kapitaalgoed (wegen, groen, gebouwen e.d.) financieel voldoende bijdraagt en van voldoende kwaliteit is om de gemeentelijke doelen op een beleidsterrein/-programma te realiseren en of daar niet te hoge kosten mee gemoeid zijn. Laat in de paragraaf ook rapporteren over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud. Daarbij is het zinvol om in de paragraaf tevens een beschrijving te geven van de (mogelijke) risico's die de gemeente loopt (bijvoorbeeld door achterstallig onderhoud, nieuwe bouwtechnieken), alsmede de dekking van groot onderhoud in meerjarenperspectief. Om tenslotte volledig aan het BBV (art. 9) te voldoen moet de paragraaf ook informatie bevatten over het kapitaalgoed Gebouwen.

In haar bestuurlijke reactie naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie geeft het vorige college in 2008 aan "dat zij deze aanbeveling wil bezien in samenhang met de andere verplichte paragrafen. Hierbij is het zoeken naar de balans tussen gerichte informatievoorziening enerzijds en de bewuste keuze om andere gegevens op een ander aggregatieniveau te presenteren." Ook wijst het college er in 2008 op dat de accountant in de programmarekening 2007 geen lacunes geconstateerd heeft met betrekking tot de BBV voorschriften.

Bevindingen november / december 2010

Het huidige college geeft in haar schriftelijke reactie aan de rekenkamercommissie aan dat de jaarrekening en de begroting – waarvan de paragraaf Kapitaalgoederen onderdeel uitmaakt – de raad de gewenste en voldoende informatie geeft. Volgens het college stelt de raad tot op heden nagenoeg geen aanvullende vragen. Het college trekt daaruit de conclusie dat de verstrekte informatie aan de verwachtingen van de raad voldoet.

De rekenkamercommissie geeft aan dat de belangrijkste punten die in de paragraaf over het onderhoud van de kapitaalgoederen terug zouden moeten komen en waaraan de raad onder meer (in samenhang) behoefte heeft zijn: het ambitieniveau, het bijbehorende kwaliteitsniveau en kosten. Deze punten ontbreken echter. De wethouder meent dat de begroting en de paragraaf over het onderhoud van de kapitaalgoederen op een aantal

punten helderder kan. Het is echter de overweging hoe ver je moet gaan en welke informatie je wel/niet opneemt.

De rekenkamercommissie geeft aan dat de raadsleden veel informatie op zich afkrijgen. Het is daarom van belang om de informatie te bundelen in de paragraaf over het onderhoud van de kapitaalgoederen. Zo zien raadsleden helder en in samenhang waar de gemeente mee bezig is. De paragraaf moet een dwarsdoorsnede geven van de gemeentebegroting op het onderdeel kapitaalgoederen.

Met betrekking tot de opmerking dat de accountant in de programmarekening geen lacunes geconstateerd heeft, wijst de rekenkamercommissie erop dat de accountant vooral gericht is op de rechtmatigheid en niet op de effectiviteit en efficiency. Deze laatste aspecten behoren met name tot het domein van de rekenkamercommissie.

4. Conclusies

Naar aanleiding van de bevindingen van dit doorwerkingsonderzoek trekt de rekenkamercommissie per aanbeveling de volgende conclusie:

Rol van de raad (aanbeveling 1)

In december 2008 heeft de gemeenteraad van Zeewolde besloten een actieve rol te willen vervullen met betrekking tot het stellen van kaders voor het onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen. Tevens heeft de raad het college verzocht om de aanbevelingen zodanig te implementeren, dat de raad deze actieve rol in voldoende mate en herkenbaar kan vervullen.

Sinds 2008 heeft de raad nog geen (aanvullende) kaders voor kapitaalgoederen gesteld. De huidige wethouder is voorstander van het interactief ontwikkelen van plannen en kaders door de organisatie, in samenspraak met de raad. Deze voornemens zijn echter nog niet uitgewerkt en op schrift gesteld.

Actualiseren van beheerplannen (aanbeveling 2)

In 2008 heeft het vorige college naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie aangegeven dat er een beleidslijn ligt om de beheerplannen elke twee jaar te actualiseren.

Tijdens het onderzoek in november/december 2010 is gebleken dat de gemeente Zeewolde de beheerplannen elke vier jaar actualiseert. Volgens de organisatie is dit in de praktijk voldoende. In het kader van de bezuinigingen wordt gekeken of dit verlengd kan worden naar vijf jaar. De organisatie is alert op het oppakken van tussentijdse ontwikkelingen.

Integraal beleid (aanbeveling 3)

In 2008 heeft het vorige college in haar bestuurlijke reactie naar aanleiding van de rapportage aangegeven dat zij stappen zal zetten om te komen tot een meer integrale benadering van de bestaande beheerplannen.

Deze aanbeveling heeft de gemeente nog niet opgepakt. Vanuit het bestuur wordt aangegeven dat het zinvol is om elke vier jaar een brede discussie te voeren over alle kapitaalgoederen.

De rekenkamercommissie is van mening dat het goed zou zijn om de gemeenteraad een samenhangende visie voor te leggen, met ambities en prioriteiten voor de uitvoering. Door het bieden van een integraal overzicht waarin alle kapitaalgoederen opgenomen zijn, kan de raad de discussie integraal voeren. Vervolgens volgt per onderdeel een uitwerking en een tijdschema wanneer welk onderdeel geactualiseerd wordt.

Procedurele kaders (aanbeveling 4)

In 2008 geeft het college in haar bestuurlijke reactie naar aanleiding van de rapportage van de rekenkamercommissie aan dat zij deze aanbeveling mee zal nemen bij de eerstvolgende herziening van de financiële verordeningen.

Tijdens het onderzoek in november / december 2010 blijkt dat deze aanbeveling niet opgepakt is: er zijn geen procedurele kaders opgesteld. In de praktijk komt het erop neer dat de organisatie zelf bijhoudt wanneer een beheerplan weer geactualiseerd moet worden. Thans wordt volstaan met het opnemen van de jaartallen per beheerplan in de paragraaf over het onderhoud van de kapitaalgoederen (in de programmabegroting).

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (aanbeveling 5)

In haar bestuurlijke reactie naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie geeft het vorige college in 2008 aan dat zij deze aanbeveling wil bezien in samenhang met de andere verplichte paragrafen.

De rekenkamercommissie is van mening dat de belangrijkste punten die in de paragraaf over het onderhoud van de kapitaalgoederen terug zouden moeten komen en waaraan de raad behoefte heeft zijn: het ambitieniveau, het bijbehorende kwaliteitsniveau en kosten. Deze punten ontbreken.