



Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Achtkarspelen

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

De raad van de Gemeente Achtkarspelen
Postbus 2
9285 ZV BUITENPOST

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

Onderwerp

Onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente Achtkarspelen'

Buitenpost, 14 mei 2013

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bieden wij u ons onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente Achtkarspelen' aan. In deze begeleidende brief 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 vooral om de openbare voorzieningen die de gemeente in de openbare ruimte plant, laat aanleggen of aanschafft en in beheer neemt 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 het bezit van de gemeente zijn.

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 het onderzoeksprogramma voor 2012 hebben wij bekeken wat de relevantie van het onderwerp zou kunnen zijn en of het om een onderwerp ging dat simultaan 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 Provinsje Fryslân, die in zijn rol van toezichthouder de afgelopen jaren ook regelmatig aandacht voor het kapitaalgoederenbeheer door de gemeenten 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 op geheel nieuwe leest te schoeien. Onderzoek was daar op dat moment daarom niet opportuun.

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 van bevindingen in onze januari-rivergadering vond in januari/februari van dit jaar het ambtelijk wederhoor (check op de feiten) plaats. De uitgebreide ambtelijk-wederhoorreactie werd half februari ontvangen. Na de verwerking van deze reactie volgde van medio maart tot medio april de tweede wederhoorronde: het bestuurlijk wederhoor. Op de bestuurlijke-wederhoorreactie gaan wij hieronder in.

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

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

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

Hoofdconclusie

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, ook al is deze informatie vaak wel opgenomen in onderliggende documenten. Hierdoor mist de raad voldoende informatie op hoofdlijnen over het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.

Overige conclusies

- 1. De informatie in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen voldoet qua vorm niet volledig aan de vereisten van het BBV en is financieel-inhoudelijk onvoldoende. In de paragrafen wordt – in strijd met het BBV – niet ingegaan op de vraag wat de financiële consequenties zijn van het gekozen beleid (met name de beoogde kwaliteitsniveaus). Zo vindt het beleidskader voor wegen niet zijn weerslag in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Cruciale informatie over het wegenbeheer*

staat in onregelmatig verschijnende documenten buiten de begrotingscyclus om. Bovendien komt die informatie meestal met vertraging beschikbaar. In de jaarlijkse rekening ontbreekt tevens een systematische verantwoording over het wegenbeheer. Hierdoor ontbeert de raad belangrijke periodieke (jaarlijkse) informatie bij het vervullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.

- 2. Bij het wegen- en rioolbeheer (waarmee relatief grote budgetten zijn gemoeid) is in de jaren 2007/2011 sprake geweest van een aanzienlijke onderbesteding. Wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn geweest, is in de jaarlijkse verantwoording niet duidelijk gemaakt: waren de budgetten vooraf te hoog begroot, zijn plannen onvolledig uitgevoerd door te veel ambities en/of problemen in de organisatie of is er sprake van een andere oorzaak? Door het ontbreken van zo'n analyse is ook niet aangegeven wat er zal worden gedaan om herhaling te voorkomen.*
- 3. Voor alle kapitaalgoederen bestaat een actueel en concreet beleid, zij het dat bij groen de gewenste kwaliteit niet wordt genoemd.*
- 4. Belangrijke voorwaarden voor een doelmatige uitvoering zijn vervuld.*
 - 1. Door het periodiek houden van inspecties en de vastlegging ervan in beheersystemen komt de gemeente in beginsel niet voor verrassingen – lees: plotse linge tegenvallers - te staan. Daarmee is aan een organisatorische voorwaarde voor doelmatigheid voldaan.*
 - 2. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat er sprake is van een integraal beheer van de openbare ruimte; hiermee is een belangrijke voorwaarde voor een doelmatig beheer vervuld.*
 - 3. Op het omvangrijke terrein van het wegenbeheer is er ook een praktische aanwijzing voor doelmatig werken: de achterstand in het groot onderhoud is in de jaren 2007/2011 veel sneller ingelopen dan gepland.*
 - 4. De enige kanttekening betreft de vertraagde uitvoering van plannen en de daarmee samenhangende onderbesteding van budgetten. Dit wijst op moeilijkheden bij het afstemmen van planning en uitvoering.*
- 5. De financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoen grotendeels aan de eisen van het BBV:*
 - Budgetten en financiële buffers zijn voldoende voor het beheer van de kapitaalgoederen op het beleidsmatig vastgestelde kwaliteitsniveau.*
 - Het beleid voor het activeren en afschrijven van investeringen en voor de vorming van reserves en voorzieningen voldoen aan de vereisten. De uitvoering spoort met het beleid.*
 - Er wordt in de begroting en rekening geen onderscheid gemaakt tussen klein en groot onderhoud.*

Aanbevelingen

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

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

- de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
 - de vertaling daarvan in de begroting.
- B. Zie erop toe dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programma-rekening (conform het BBV) op basis van actuele informatie verantwoording wordt afgelegd over het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen.
- Belangrijke vragen hierbij zijn:*
- *in hoeverre zijn de doelen en plannen conform de begroting gerealiseerd?*
 - *wat zijn de werkelijke kosten geweest ten opzichte van de begrote kosten?*
 - *wat zijn de (structurele) oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?*
 - *wat betekent dit voor de planmatige aanpak in de komende begrotingsjaren?*
Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?
- C. Vraag het college (in lijn met de vorige aanbevelingen) met name om relevante informatie over het beheer en onderhoud van wegen.
- *Besteed hierbij expliciet aandacht aan de financiële consequenties van de gekozen kwaliteit. Dit is van belang omdat kwaliteit niet gratis is, maar financiële verplichtingen schept die moeten worden afgewogen tegen de kosten van andere wensen.*
 - *Let erop dat er actuele informatie wordt gebruikt over de kwaliteit van de wegen.*
 - *Let erop dat er jaarlijks in de begroting en rekening een meerjarenoverzicht wordt opgenomen van de kwaliteit van het wegenareaal met een goede toelichting om ontwikkelingen te verklaren.*
 - *Heroverweeg het gewenste kwaliteitsniveau van wegen te differentiëren om recht te doen aan centrum- c.q. winkelgebieden die nu een relatief hoog kwaliteitsniveau bezitten.*

Bestuurlijke reactie college

In het kader van het bestuurlijk wederhoor hebben wij deze conclusies en aanbevelingen aan het college van Achtkarspelen voorgelegd. Op 22 april ontvingen wij de reactie van het college, die wij hieronder integraal overnemen:

"Geachte heer Martens,

Op 15 maart 2013 ontvingen wij van u het onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Achtkarspelen' voor bestuurlijk wederhoor. Dit onderzoeksverslag was al eerder in concept aangeboden aan de gemeente voor ambtelijk wederhoor. In de bijbehorende reactienota beschrijft u hoe u tegen de ambtelijke gemaakte opmerkingen aankijkt en tot welke wijzigingen deze hebben geleid in het verslag.

U vraagt ons nu om een bestuurlijke reactie – die bij voorkeur ingaat op de aanbevelingen van het onderzoek – waarna u nog een nawoord zal opstellen en het uiteindelijke resultaat zult presenteren aan de gemeenteraad. Naast een reactie op de gedane aanbevelingen heeft het college gemeend om ook te reageren op de vermelde conclusies in het rapport.

Bestuurlijke reactie op de gestelde conclusies

Het college van B&W heeft met genoeg kennis genomen dat het onderzoek bevestigt dat er bij de gemeente Achtkarspelen sprake is van doelmatig en planmatig beheer van de ka-

pitaalgoederen. Het dagelijkse, operationele beheer is goed op orde, er wordt goed integraal afgestemd (deelconclusie 4), er is een actueel en concreet beleid (deelconclusie 3) en de financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoen grotendeels aan de eisen van het BBV (deelconclusie 5). Hiermee wordt een positief antwoord gegeven op het eerste deel van de tweeledige doelstelling van het onderzoek: 'inzicht te verschaffen in de kwaliteit van het beheer van kapitaalgoederen.'

Tegelijkertijd zien we dat er nog wel verbeterpunten zijn. Zo zien we dat de informatie in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen qua vorm niet volledig voldoet aan de vereisten van het BBV en financieel-inhoudelijk onvoldoende is (deelconclusie 1). Het college verklaart dit gedeeltelijk doordat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen 'lean' is gemaakt door hierin de hoofdlijnen weer te geven en te verwijzen naar achterliggende stukken waardoor wellicht niet alle informatie in de paragraaf is vermeld. Daarnaast heeft de wijze van financieren een grote impact op de vermelde bedragen en het overzicht hiervan. Zo kunnen investeringen met een maatschappelijk nut geactiveerd worden. Dit heeft niet de voorkeur vanuit het BBV maar mag wel en is gemeengoed bij gemeenten. Er kan echter gekozen worden om dergelijke investeringen niet te activeren maar te financieren met éénmalig geld zoals dat gebeurt vanuit het Ontwikkelfonds Achtkarspelen (OFA).

Ter illustratie: Financiering vanuit een reserve (OFA) is het geval bij de herinrichting van de Voorstraat, de ontwikkeling van het Stationsgebied en de realisatie van een aansluiting op het industrieterrein het Lauwerskwartier in Surhuisterveen. Voor deze 3 projecten staat € 2,1 miljoen in de begroting, en als deze projecten nog niet (volledig) zijn afgerond zal het restant worden overgeheveld naar het volgende jaar waardoor enorme fluctuaties kunnen optreden.

Ten aanzien van de tweede deelconclusie dat er in de jaren 2007/2011 sprake is geweest van een aanzienlijke onderbesteding bij het wegen- en rioolbeheer onderkennen wij dat dit wel verantwoord is richting de gemeenteraad maar dat dit niet (voldoende) is gedaan in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Belangrijkste verklaring hiervoor is namelijk dat niet het volledig beschikbaar gestelde budget voor (levensduurverlengend) onderhoud ook daadwerkelijk in dat jaar wordt uitgegeven. Als gevolg van complexere inspraaktrajecten met inwoners van de gemeente en soms externe factoren waar wij als gemeente geen invloed op hebben (bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures), schuiven sommige projecten door naar het volgende jaar. Daardoor kan het totale budget nog niet geactiveerd worden en is er sprake van een voordeel op de geprognosticeerde kapitaallasten.

Bestuurlijke reactie op de gedane aanbevelingen

Wij kunnen ons in hoofdlijnen vinden in de door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen en willen ze dan ook overnemen. Het college kan zich vinden in de aanbeveling om de informatievoorziening door middel van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen te verbeteren. Veelal is deze informatie wel voorhanden middels achterliggende stukken waar naar wordt verwezen maar de hoofdlijnen van deze stukken zullen we beter terug laten komen in de paragraaf.

Daarnaast willen wij graag benadrukken dat er gedurende de afgelopen jaren een aantal stappen zijn gezet om de kwaliteit van de informatieverstrekking te verbeteren. Denk hierbij aan het traject waarbij de beleidskaders voor het wegenonderhoud zijn vastgesteld door de gemeenteraad en uiteindelijk is gekozen voor het basisniveau voor het gehele areaal. In deze beleidsnotitie was ook al een overzicht gegeven van de kwaliteitsontwikkeling van het areaal, informatie die dus ook in de paragraaf behoort terug te komen. Ook is deze notitie vastgelegd dat de vervangingsbudgetten vanaf het dienstjaar 2011 zullen worden verantwoord, middels de geëigende P&C documenten, zoals het jaarverslag (incl. paragraaf), als alle projecten financieel zijn afgerond. Dan zal duidelijk zijn wat het verschil is geweest tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten. Hiermee komen we al grotendeels tegemoet aan aanbeveling B.

Ten aanzien van aanbeveling C hebben wij enige reserve. Ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de gemeentelijke wegen is op 25 oktober 2010 duidelijk een keuze gemaakt door de gemeenteraad voor het basisniveau. Hiervoor is de meest actuele voor handen zijnde informatie gebruikt. De bijbehorende financiële consequenties van deze keuze zijn in het raadsvoorstel duidelijk inzichtelijk gemaakt en na de besluitvorming vertaald in de begroting. Om nu dit besluit te heroverwegen ten aanzien van centrum- c.q. winkelgebieden zou wel wat vreemd zijn, aangezien de gemeenteraad oktober 2010, in onze ogen, helder en

doelbewust heeft gekozen om overal basisniveau te hanteren. Uiteindelijk is dit vanzelfsprekend aan de gemeenteraad. Dat er een beter overzicht moet worden verstrekt ten aanzien van de kwaliteitsontwikkeling onderschrijft het college.

Met uitzondering van het merendeel van aanbeveling C kan het college zich prima vinden in de gedane aanbevelingen

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen

Nawoord Rekenkamercommissie

Om lering te trekken uit de conclusies van het onderzoek hebben wij drie aanbevelingen geformuleerd.

In zijn reactie schrijft het college, dat het zich in hoofdlijnen kan vinden in de aanbevelingen en deze wil overnemen. In dit verband geeft het college aan, dat er de afgelopen jaren al een aantal stappen zijn gezet om de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de raad te verbeteren.

Wij verwachten dan ook dat er een goede basis is gelegd om het budgetrecht van de raad en zijn kaderstellende en controlerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer te versterken. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is wel, dat de diverse verbeteringen vanaf nu consequent worden doorgevoerd in de jaarlijkse programmabegroting en -rekening.

Verder hebben wij in onze aanbevelingen de raad in overweging gegeven het gewenste kwaliteitsniveau van wegen te differentiëren om recht te doen aan centrum- c.q. winkelgebieden die nu een relatief hoog kwaliteitsniveau bezitten.

Het college geeft echter aan dat het 'wat vreemd zou zijn' om dit te heroverwegen omdat de raad in oktober 2010 er duidelijk voor heeft gekozen om overal het basisniveau te hanteren.

In dit verband willen wij er op wijzen, dat met een (beperkte) differentiatie kan worden voorkomen dat het huidige (relatief hoge) kwaliteitsniveau van centrum- c.q. winkelgebieden (wellicht onbedoeld) afzakt naar het basisniveau.

Wij hopen dat de raad hiermee zijn rol met betrekking tot het kapitaalgoederenbeheer verder kan verbeteren.

Met vriendelijke groeten,

E.A. Martens, voorzitter

***Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente
Achtkarspelen
-
onderzoeksverslag***

bruno steiner advies

in opdracht van

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

maart 2013

onderzoekers: Esther Fogl & Bruno Steiner

Inhoudsopgave

Kapitaalgoederenbeheer door de Gemeente Achtkarspelen

- onderzoeksverslag

Samenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1 Het onderzoek	9
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Aanpak	10
1.4 Financieel beslag van kapitaalgoederen in Achtkarspelen	11
1.5 Leeswijzer	11
2. Normenkader voor beheer van kapitaalgoederen	13
2.1 Inleiding	13
2.2 “Besluit Begroting en Verantwoording” en beheer van kapitaalgoederen	13
2.3 Sectorale normen voor beheer van kapitaalgoederen	19
2.4 Samenvattend overzicht van normen per onderzoeksvraag	22
3. Kapitaalgoederenbeheer in Achtkarspelen en het BBV	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Kwaliteit van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen	25
3.3 Afschrijvingsbeleid	27
3.4 Klein en groot onderhoud	28
3.5 Reserves en voorzieningen	29
3.6 Conclusies Achtkarspelen en BBV	30
4. Wegen	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag	31
4.3 Beleid	33
4.4 Uitvoering	34
4.5 Verantwoording	37
4.6 Conclusies bij kapitaalgoed “wegen”	39
5. Water	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag	41
5.3 Beleid	42
5.4 Uitvoering	42
5.5 Verantwoording	43
5.6 Conclusies bij kapitaalgoed “water”	43

6. Riolering	45
6.1 Inleiding	45
6.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag	45
6.3 Beleid	47
6.4 Uitvoering	47
6.5 Verantwoording	48
6.6 Conclusies bij kapitaalgoed “riool”	49
7. Groen	51
7.1 Inleiding	51
7.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag	51
7.3 Beleid	52
7.4 Uitvoering	53
7.5 Verantwoording	54
7.6 Conclusies bij kapitaalgoed “groen”	54
8. Gebouwen	57
8.1 Inleiding	57
8.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag	57
8.3 Beleid	58
8.4 Uitvoering	59
8.5 Verantwoording	59
8.6 Conclusies bij kapitaalgoed “gebouwen”	60
9. Beantwoording, conclusies en aanbevelingen	61
9.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen en conclusies	61
kapitaalgoed wegen	63
kapitaalgoed water	63
kapitaalgoed riolering	66
kapitaalgoed groen	67
kapitaalgoed gebouwen	69
9.2 Conclusies en aanbevelingen	70
10. Checklist	75
10.1 Inleiding	75
10.2 De checklist	75
Bijlagen	79
1. Documenten en interviews	79
2. Nadere informatie bij hoofdstuk 2	81
3. Afschrijvingstermijnen Achtkarspelen en afschrijven op het riool	83
4. Minder achterstand in groot onderhoud wegen ... Wat betekent dat?	85

Samenvatting

Het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen is een belangrijke taak van de gemeente Achtkarspelen. 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 de 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 het kapitaalgoederenbeheer.

Doel en onderzoeksvragen

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

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

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het onderzoek van de rekenkamercommissie leidt tot volgende hoofdconclusie:

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, ook al is deze informatie vaak wel opgenomen in onderliggende documenten. Hierdoor mist de raad voldoende informatie op hoofdlijnen over het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.

Andere (deel)conclusies van het onderzoek zijn:

1. De informatie in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen voldoet qua vorm niet volledig aan de vereisten van het BBV en is financieel-inhoudelijk onvoldoende. In de paragrafen wordt - in strijd met het BBV - niet ingegaan op de vraag wat de financiële consequenties zijn van het gekozen beleid (met name de beoogde kwaliteitsniveaus). Zo vindt het beleidskader voor wegen niet zijn weerslag in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Cruciale informatie over het wegenbeheer staat in onregelmatig verschijnende documenten buiten de begrotingscyclus om. Bovendien komt die informatie meestal met vertraging beschikbaar. In de jaarlijkse rekening ontbreekt tevens een systematische verantwoording over het wegenbeheer. Hierdoor ontbeert de raad belangrijke periodieke (jaarlijkse) informatie bij het vervullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.
2. Bij het wegen- en rioolbeheer (waarmee relatief grote budgetten zijn gemoeid) is in de jaren 2007/2011 sprake geweest van een aanzienlijke onderbesteding. Wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn geweest, is in de jaarlijkse verantwoording niet duidelijk gemaakt: waren de budgetten vooraf te hoog begroot, zijn plannen onvolledig uitgevoerd door te veel ambities en/of problemen in de organisatie of is er sprake van een andere oorzaak? Door het ontbreken van zo'n analyse is ook niet aangegeven wat er zal worden gedaan om herhaling te voorkomen.
3. Voor alle kapitaalgoederen bestaat een actueel en concreet beleid, zij dat bij groen de gewenste kwaliteit niet wordt genoemd.
4. Belangrijke voorwaarden voor een doelmatige uitvoering zijn vervuld.
 1. Door het periodiek houden van inspecties en de vastlegging ervan in beheerssystemen komt de gemeente in beginsel niet voor verrassingen - lees: plotselinge tegenvallers - te staan. Daarmee is aan een organisatorische voorwaarde voor doelmatigheid voldaan.
 2. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat er sprake is van een integraal beheer van de openbare ruimte; hiermee is een belangrijke voorwaarde voor een doelmatig beheer vervuld.
 3. Op het omvangrijke terrein van het *wegenbeheer* is er ook een praktische aanwijzing voor doelmatig werken: de achterstand in het groot onderhoud is in de jaren 2007/2011 veel sneller ingelopen dan gepland.
 4. De enige kanttekening betreft de vertraagde uitvoering van plannen en de daarmee samenhangende onderbesteding van budgetten. Dit wijst op moeilijkheden bij het afstemmen van planning en uitvoering.
5. De financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoen grotendeels aan de eisen van het BBV:

- Budgetten en financiële buffers zijn voldoende voor het beheer van de kapitaalgoederen op het beleidsmatig vastgestelde kwaliteitsniveau.
- Het beleid voor het activeren en afschrijven van investeringen en voor de vorming van reserves en voorzieningen voldoen aan de vereisten. De uitvoering spoort met het beleid.
- Er wordt in de begroting en rekening geen onderscheid gemaakt tussen klein en groot onderhoud.

Aanbevelingen

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

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

- B. Zie erop toe dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmarekening (conform het BBV) op basis van actuele informatie verantwoording wordt afgelegd over het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen.

Belangrijke vragen hierbij zijn:

 - *in hoeverre zijn de doelen en plannen conform de begroting gerealiseerd?*
 - *wat zijn de werkelijke kosten geweest ten opzichte van de begrote kosten?*
 - *wat zijn de (structurele) oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?*
 - *wat betekent dit voor de planmatige aanpak in de komende begrotingsjaren?*

Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?

- C. Vraag het college (in lijn met de vorige aanbevelingen) met name om relevante informatie over het beheer en onderhoud van wegen.
 - *Besteed hierbij expliciet aandacht aan de financiële consequenties van de gekozen kwaliteit. Dit is van belang omdat kwaliteit niet gratis is, maar financiële verplichtingen schept die moeten worden afgewogen tegen de kosten van andere wensen.*
 - *Let erop dat er actuele informatie wordt gebruikt over de kwaliteit van de wegen.*
 - *Let erop dat er jaarlijks in de begroting en rekening een meerjarenoverzicht wordt opgenomen van de kwaliteit van het wegenareaal met een goede toelichting om ontwikkelingen te verklaren.*

- *Heroverweeg het gewenste kwaliteitsniveau van wegen te differentiëren om recht te doen aan centrum- c.q. winkelgebieden die nu een relatief hoog kwaliteitsniveau bezitten.*

1. Inleiding

1.1 Het onderzoek

Dit rapport doet verslag van een onderzoek van de 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 de gemeenten is een afzonderlijk rapport gemaakt. Dit is het rapport over het kapitaalgoederenbeheer in Achtkarspelen.

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

1.2 Doel en onderzoeksvragen

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

1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een actueel en concreet beleidskader?
2. Biedt het kapitaalgoederenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat er geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?
3. Voldoen financiering en financiële dekking van het kapitaalgoederenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?

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

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?

1.3 Aanpak

Om tot een gestructureerde aanpak van het rekenkameronderzoek te komen is een vijftal fasen onderscheiden.

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

In fase twee is op basis van een dossierstudie (Bijlage 1) onderzocht wat het beleid is voor kapitaalgoederen en welke nota's zijn vastgesteld voor de vijf kapitaalgoederencategorieën. De dossierstudie omvat de programmabegrotingen 2007 t/m 2012, de 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 worden gemaakt en hoe risico's worden geïnventariseerd en worden beheerst. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de raad inzicht kan verkrijgen over beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen zijn naast begrotingen en rekeningen ook diverse nota's en beheerplannen bestudeerd. Incidenteel is overleg gevoerd met de ambtelijke organisatie om verklaringen bij dossiers te krijgen (Bijlage 1).

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

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

Doelmatigheid kan op diverse manieren worden onderzocht. De eerste manier noemen we het "materieel toetsen van doelmatigheid", de tweede het "voorwaardelijk toetsen van doelmatigheid". Bij "materieel" toetsen horen vragen als: Wat kost gemiddeld een vierkante meter verharde weg in een woongebied bij kwaliteitsniveau "basis"? Hoe verhouden de gerealiseerde kosten zich tot de begrote, tot die in het verleden en/of tot die in verge-

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.

lijkbare gemeenten? In dit verkennend onderzoek van alle categorieën kapitaalgoederen is het praktisch onmogelijk om de “materiële doelmatigheid” te onderzoeken. We beperken ons daarom tot de “voorwaardelijke doelmatigheid”. Voorwaardelijke doelmatigheid bevordert een goed en doelmatig beheer. We stellen dus vast of wel of niet is voldaan aan voorwaarden als concrete beheerplannen en integraal beheer en uitvoering. Indien niet is voldaan aan de voorwaarden, is er een aanwijzing voor ondoelmatig beheer.

1.4 Financieel beslag van kapitaalgoederen in Achtkarspelen

Met Tabel 1 geven we een indruk van de bedragen die met onderhoud van kapitaalgoederen gemoeid zijn. De tabel is bedoeld voor een eerste indruk. Daarom laten we een toelichting achterwege; die volgt in de latere hoofdstukken. De jaarlijkse kosten zijn ruwweg € 10 miljoen; dat betreft onderhoud en kapitaallasten/investeringskosten tezamen. Ongeveer de helft wordt besteed aan wegen. De riolering neemt minder dan een vijfde voor haar rekening en de groenvoorziening nog wat minder. Relatief gering zijn de bedragen voor gebouwen, speelterreinen en water.

Tabel 4.1. Indicatie onderhoudskosten kapitaalgoederen Achtkarspelen volgens jaarverslagen 2007/2011 en begroting 2012

Categorie kapitaalgoederen	Rekening 2007	Rekening 2008	Rekening 2009	Rekening 2010	Rekening 2011	Begroting 2012
	x € 1.000	x € 1.000	x € 1.000	x € 1.000	x € 1.000	x € 1.000
Wegen, product 8101	3.416	4.712	5.198	6.631	5.289	5.780
Water, product 8201	30	39	228	453	24	54
Riolering, product 9501	1.741	1.617	1.804	1.894	1.799	1.991
Groen, product 8301	1.473	1.593	1.784	2.067	1.525	1.438
Gebouwen, div. producten	451	360	547	399	894	671
Speelterreinen, prod. 7301	110	105	74	157	159	127
Totaal	7.221	8.425	9.635	11.601	9.690	10.061

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij het voor dit onderzoek gehanteerde normenkader. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 in algemene zin de omvang en reikwijdte van alle kapitaalgoederen in de gemeente besproken. In hoofdstuk 4 tot en met hoofdstuk 8 wordt het beheer van de vijf categorieën kapitaalgoederen afzonderlijk beschreven. Van elke categorie komen het beleid, de uitvoering en de verantwoording aan de orde. Elk hoofdstuk sluit af

met de conclusies die uit het specifieke kapitaalgoederenbeheer kunnen worden getrokken. In hoofdstuk 9 worden de onderzoeksvragen beantwoord, 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 van kapitaalgoederenbeheer is getoetst. De onderzoeksvragen zijn zo gesteld, dat ze tot normatieve antwoorden leiden: “goed”, “niet goed” of iets ertussenin. Daarom is het belangrijk duidelijk te maken wat de normen zijn waarop we het oordeel over de aangetroffen feiten baseren.

De normen die we gebruiken zijn in drie groepen te verdelen. Ten eerste algemene normen over ‘goed’ beleid, ten tweede normen ontleend aan of afgeleid van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en ten derde sectorale normen voor de verschillende categorieën kapitaalgoederen. Een voorbeeld van een algemene norm voor ‘goed’ beleid is dat de doelen ervan 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 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.

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.

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

Commissie BBV

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

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

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

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

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

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

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

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

Hieraan voegen we toe de aanvullingen die de gemeente op het BBV maakt in haar verordeningen ex artikel 212 van de gemeentewet, die in Achtkarspelen de “financiële verordening” wordt genoemd. De in dit verband relevante aanvulling luidt: “De paragraaf On-

⁵ BBV, artikel 12.

derhoud kapitaalgoederen bevat (...) een verslag van de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallige onderhoud” van de vijf in het BBV onderscheiden categorieën.⁶

Kapitaalgoederen/Investerings met economisch en maatschappelijk nut

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

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

Investerings hebben *economisch nut* indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen, bijvoorbeeld door het vragen van rechten, heffingen, leges of prijzen. Het betreft hier de investeringen in *gebouwen* 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 heeft verschillende voorschriften voor de financiële verwerking van deze twee typen kapitaalgoederen in de gemeentelijke administratie. De voorschriften voor kapitaalgoederen met economisch nut zijn dwingend. De voorschriften voor kapitaalgoederen met maatschappelijk nut zijn niet dwingend; het BBV spreekt hier een voorkeur uit, waarvan de gemeente mag afwijken, mits de gemeenteraad dit in een verordening vastlegt.

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

Economisch nut

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

Ook de riolering wordt ingedeeld bij kapitaalgoederen met economisch nut. De gemeente kan het riool weliswaar niet verkopen, maar ze is bij wet gerechtigd er een heffing voor op te leggen. De kwestie voor het wel of niet activeren is bij riolen wat ingewikkelder. Ook hier heeft de gemeente enige keuzevrijheid. Ze mag - zoals verplicht bij gebouwen - de

⁶ Financiële verordening gemeente Achtkarspelen, artikel 14, lid 1.

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

investering in het riool activeren en erop afschrijven. De jaarlijkse afschrijvingslasten (plus rente) worden betaald uit de egaliseringsreserve voor de rioolkosten. Wat ook mag is de investering niet activeren, maar direct volledig te dekken uit de egaliseringsreserve. Een belangrijke beperking is dat uitsluitend vervangingsinvesteringen uit de egaliseringsvoorziening mogen worden gedekt. Nieuwe aansluitingen mogen daaruit niet worden gedekt.

Maatschappelijk nut

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

Kortom, het BBV spreekt de voorkeur uit wegen, water en groen niet te activeren, maar verbiedt het niet. Vele gemeenten - vooral de wat kleinere - activeren hun investeringen met maatschappelijk nut. Ook Achtkarspelen 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 lasten op te nemen in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Daarnaast moeten natuurlijk ook de kapitaallasten - d.i. rente plus afschrijvingen - van de geactiveerde kapitaalgoederen en de investeringsbedragen van de niet geactiveerde kapitaalgoederen in de paragraaf worden opgenomen. De paragraaf moet namelijk informatie bevatten over alle kosten die samenhangen met kapitaalgoederenbeheer.

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

Ook het activeren van groot onderhoud raadt de Commissie BBV ten stelligste af.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 is het direct ten laste brengen van de begroting, zoals bij klein onderhoud. De tweede is om *vooraf* een financiële buffer te vormen die jaarlijks wordt

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

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

gevoed vanuit de exploitatie, d.w.z. de begroting. Dat is met name voor kleinere gemeenten handig. Het noodzakelijke bedrag voor groot onderhoud kan namelijk aanzienlijk schommelen, schommelingen die niet zo maar in de begroting kunnen worden opgevangen.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 niet wenselijk vindt.

Reserves en voorzieningen

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

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

- voorzieningen 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 egalisatievoorziening genaamd. Om het *budgetrecht van de raad* te beschermen, zijn er wel eisen verbonden aan het instellen van een egalisatievoorziening. Ten eerste is het de raad die een egalisatievoorziening instelt (uiteraard op basis van een voorstel van het college). 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 voor het groot onderhoud van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren, alleen kunnen worden ingesteld en gevoed op basis van een beheerplan van het desbetreffende kapitaalgoed. Het beheerplan dient financieel te zijn getoetst. Uitgaande van het gekozen kwaliteitsniveau en de technische staat van het kapitaalgoed wordt een zo goed mogelijke raming van de noodzakelijke toekomstige kosten gemaakt. En op grond daarvan wordt een voorziening gevormd die voldoende is om die toekomstige kosten te dekken. Het college is vervolgens gerechtigd uit deze voorziening te putten. Daarvoor hoeft het college niet ‘terug naar de raad’, mits de totale uitgaven van het

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 Ten derde moet periodiek worden nagegaan of de voorziening nog de goede omvang heeft. Het beheerplan dient periodiek te worden herzien. In de praktijk wordt daar vaak de 4-jaarstermijn voor gehanteerd. Daarom is het ook nodig regelmatig inspecties te verrichten om de feitelijke technische staat van onderhoud te inventariseren. De omvang van de voorziening wordt niet alleen door de technische staat, maar ook door de gewenste kwaliteit bepaald. Vandaar dat het van groot belang is dat de raad daarover een uitspraak doet. Een topkwaliteit vereist immers een hogere voorziening dan een basiskwaliteit. Indien er geen actueel beheerplan aanwezig is, is het vormen van een egalisatievoorziening niet toegestaan. Wanneer het beheerplan niet tijdig is herzien, kan het dus voorkomen dat de voorziening per jaareinde moet vrijvallen ten gunste van het resultaat. De vrijval van de voorziening wordt wel achteraf bekrachtigd door de raad.

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

Dit alles laat zien dat het onderscheid tussen reserves en voorzieningen meer is dan een financieel-technisch verschil. Het ontbreken van voorzieningen kan dus een complex van oorzaken hebben. Of dit (deels) ook in Achtkarspelen aan de orde is, zullen we in de volgende hoofdstukken onderzoeken. De oorzaken die we zullen onderzoeken (voor zover het onderzoeksmateriaal dat toelaat) zijn:

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

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.

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

Conclusies over normen vanwege BBV en financiële verordening

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

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

2.3 Sectorale normen voor beheer van kapitaalgoederen

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

Wegen

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

houdstoestand van die weg. Dat betekent dat de gemeente een *zorgplicht* heeft voor de wegen onder haar beheer. Burgers kunnen haar aansprakelijk stellen als zij menen schade te hebben geleden doordat de gemeente die plicht niet naar behoren vervult. Als dit niet in de minne kan worden geschikt, kan de gemeente voor de rechter worden gedaagd.¹²

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

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

Om die reden zijn de civieltechnische CROW-normen geen dwingende normen, hoe waardevol de methoden voor beheer en onderhoud ook zijn. Er zijn wel zeer veel gemeenten die daarvan gebruik maken. Bovendien zijn uit de inspectierapporten volgens de CROW-methode beleidsmatige gegevens af te leiden waarmee de raad zijn voordeel kan doen. Ook de gemeenten 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 oppervlaktewater en 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 hemel- en bodemwater. (Zie ook de categorie Riolering.)

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

Riolering

In de Wet milieubeheer staat o.a. dat de aanleg, het onderhoud en het beheer van de riolering een zaak is van de gemeente. Ook stelt deze wet dat gemeenten regelmatig een Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) moeten opstellen dat vervolgens met een raadbesluit

¹² 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.

moet worden vastgesteld. De gebruikelijke planperiode is vier jaar, maar de wet laat gemeenten hierin vrij. Vanaf januari 2013 zijn gemeenten verplicht te voldoen aan de verbrede zorgplicht. Dat houdt in dat zij naast afvalwater ook een zorgplicht heeft voor grondwater en hemelwater. Hiertoe worden gemeenten geacht een Verbreed Gemeentelijk Rioleringsbeleid (VGRP) op te stellen.

Ook hier heeft de gemeente een zekere beleidsruimte. Een uiting daarvan is dat bij de beleidsontwikkeling van deze nieuwe taken aan de raad van Achtkarspelen drie scenario's zijn voorgelegd, waarvan de raad de 'middelste' heeft gekozen.

Groen

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

Onder groen vallen ook de speeltoestellen en daarvoor 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 helemaal niet verplicht is speeltoestellen te plaatsen. Ze zou bij wijze van spreken alle speelterreinen kunnen verwijderen en het vrijgekomen geld kunnen besteden aan wegen of groenvoorzieningen.

Gebouwen

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

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

Conclusies over sectorale wetten en regels voor de normen

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

- Diverse sectorale wetten leggen de gemeenten een algemene zorgplicht op die invloed heeft op het beheer van kapitaalgoederen. Op grond van die wetten zijn er ook regels die heel specifieke eisen stellen, bijvoorbeeld over de veiligheid van gebouwen en speeltoestellen.
- Tegelijk hebben gemeenten een aanzienlijke beleidsvrijheid in de concrete invulling van deze plicht, dit betekent dat er vaak geen concrete normen op dit punt te formuleren zijn.

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

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

2.4 Samenvattend overzicht van normen per onderzoeksvraag

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

Schema 1. Overzicht van normen per onderzoeksvraag

onderzoeksvraag	Normen waaraan bevindingen worden getoetst
1. Heeft de gemeente voor het beheer van alle kapitaalgoederen een concreet en actueel beleidskader?	a) Het beleid voor beheer van kapitaalgoederen is actueel. b) Het beleid bepaalt wat het gewenste kwaliteitsniveau is, wanneer het moest zijn gerealiseerd en wat het kost (dit is lokale norm voor doelmatigheid). c) Het beleid gaat erop in <i>hoe</i> de doelmatige uitvoering kan worden bereikt. d) Naar bevind van zaken wordt nagegaan hoe sectorale normen doorwerken in het beheer van kapitaalgoederen.
2. Biedt het kapitaalgoederenbeheer van de gemeente voldoende waarborgen dat geen onverwachte tegenvallers kunnen optreden bij beheer, onderhoud en vervanging van kapitaalgoederen?	a) Er zijn recente beheerplannen per type kapitaalgoed waarin beheersmaatregelen worden beschreven, risico's worden benoemd. b) Om (mogelijke) risico's te inventariseren worden periodiek inspecties gehouden van de staat van de kapitaalgoederen.
3. Voldoen financiering en financiële dekking van het kapitaalgoederenbeheer en de informatie daarover aan de eisen van het BBV?	a) In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen staan: • het beleidskader; • de hieruit voortvloeiende financiële consequenties; • de vertaling van de financiële consequenties in de begroting. 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. c) Het gereserveerde budget in het algemeen en de relevante reserves en (financiële) voorzieningen in het bijzonder zijn afgestemd op de geïnventariseerde risico's. d) Door de raad is budget beschikbaar gesteld met onderscheid naar budget voor regulier onderhoud en budget voor renovatie of herinrichting.
4. Zijn de voorwaarden aanwezig om het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uit te voeren?	a) Het college beziet periodiek of de uitvoering van de beheerplannen volgens planning verloopt en tegen de begrote kosten. b) Het college gebruikt deze informatie over het beheer van kapitaalgoederen om (bij) te sturen. c) De beheerplannen zijn onderling afgestemd, m.a.w. het beheer is integraal.
5. Kan de raad zijn budgetrecht, zijn kaderstellende en controleerende rol bij het kapitaalgoederenbeheer goed vervullen?	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. b) De raad ontvangt periodiek evaluaties over het beheer van kapitaalgoederen die inzicht geven in: • begrote en feitelijke prestaties en de verschillen ertussen; • achter- of vooruitlopen op de planning in de tijd; • begrote en feitelijke kosten (en baten) en hun verschillen, inclusief de toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves en voorzieningen. c) 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.

3. Kapitaalgoederenbeheer in Achtkarspelen en het BBV

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal *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 een aantal specifieke aspecten in de hiernavolgende hoofdstukken over de afzonderlijke kapitaalgoederen. In paragraaf 3.2 behandelen we de kwaliteit van de verplichte paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting en de rekening. In 3.3 komt het afschrijvingsbeleid aan de orde en in 3.4 het klein en groot onderhoud. Reserves en voorzieningen worden in 3.5 behandeld. In 3.6 formuleren we de conclusies.

3.2 Kwaliteit van de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

Algemeen

Wie de begrotingen en rekeningen van de periode 2007 t/m 2011 en de begroting 2012 leest, neemt een geleidelijke verbetering van de kwaliteit waar. Deze heeft echter vooral betrekking op de beleidsprogramma's en niet op de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen¹³. In de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen in de begrotingen 2007 t/m 2012 en de rekeningen 2007 t/m 2011 staan vaak dezelfde teksten. Als er niets nieuws te melden is, kiest men ervoor de tekst van de vorige begroting respectievelijk rekening te kopiëren. Dat wil niet zeggen dat er niets verandert. In elke begroting en rekening is de dan actuele financiële situatie opgenomen. De betreffende tabellen splitsen het totaalbedrag aan kosten op in kosten voor wegen, water, riolering, groen en gebouwen; vaak bevat de tabel ook de post "speelterreinen". We onderzoeken hoe de inhoud van de paragrafen zich verhoudt tot de eisen van het BBV, namelijk dat de paragraaf informatie bevat over a) het beleidskader, b) de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en c) de vertaling van de financiële consequenties in de begroting. Ook gaan we na of verslag wordt gedaan van de voortgang in het onderhoud, zoals de gemeentelijke verordening voorschrijft.

Beleidskader

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen biedt zelden een uiteenzetting van het beleid *van onderhoud en beheer*. Welke kwaliteit streeft de gemeente na voor de wegen? Is

¹³ De andere verplichte paragrafen vormen geen onderwerp van dit onderzoek, dus over de kwaliteit daarvan kunnen we geen uitspraak doen. Overigens is incidenteel wel gebruik gemaakt van informatie uit de paragraaf Weerstandsvermogen, namelijk als daarin werd ingegaan op risico's uit hoofde van het kapitaalgoederenbeheer.

die kwaliteit overal dezelfde of verschilt ze van gebied tot gebied? Het antwoord op deze en andere vragen ontbreekt.

Waar het vaak wel over gaat is het beleid dat ook al in de programma's is opgenomen. Dat is niet helemaal hetzelfde. "Beheerbeleid" gaat over gewenste en feitelijke kwaliteit van de kapitaalgoederen, zoals bijvoorbeeld de kwaliteitsbeelden van de openbare ruimte. "Programmabeleid" gaat over veel of weinig groen en speelterreinen in de woonwijk, over een school in elke kern of juist een concentratie van scholen en achterliggende doelen zoals leefbaarheid en dergelijke.

Er is een uitzondering: het achterstallig onderhoud van wegen. Deze achterstand wordt uitgedrukt in een bedrag dat nodig is om diezelfde achterstand weg te werken. In 2006 vertegenwoordigt de totale achterstand een bedrag van € 7,9 miljoen. Deze achterstand moet stap voor stap worden weggewerkt. In 2007 moet voor € 0,475 miljoen worden ingehaald. Voor de periode 2008/10 geldt hetzelfde bedrag per jaar. Voor 2011 wordt de ambitie verhoogd naar € 0,630 miljoen. Voor begrotingsjaar 2012 wordt ze weer verlaagd naar € 0,490 miljoen.

We zullen op deze casus nog uitgebreid terugkomen. Op deze plaats volstaat de constatering dat dit praktisch het enige concrete beleidsdoel is waarin kwaliteit tot uiting komt, zij het op een erg simpele wijze: er is achterstallig onderhoud of er is geen achterstallig onderhoud.

Uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties

Ook hierover vermelden de paragrafen niets. Dat is een gemis, omdat daarmee onduidelijk is wat de nagestreefde kwaliteit voor beslag op het budget legt. Er wordt namelijk wel degelijk op vele terreinen een bepaalde kwaliteit nagestreefd, al gebeurt dat veelal impliciet en/of in andere documenten dan de begroting en rekening. Behalve bij achterstallig wegenonderhoud wordt nergens een expliciet verband tussen kwaliteit en kosten gelegd.

Vertaling financiële consequenties in begroting

Doordat de financiële consequenties van het beleid niet duidelijk zijn, is evenmin inzichtelijk hoe deze in de begroting worden ingepast. We lichten dit met drie voorbeelden toe. Ten eerste gebeurt het regelmatig dat de financiële som van de gestelde doelen op allerlei deelterreinen niet in de begroting past. Op zo een moment is een integrale afweging noodzakelijk van alle doelen en ermee verbonden bedragen en een doorvertaling van de financiële gevolgen voor de begroting. Ten tweede kan het combineren van werkzaamheden geld besparen, zodat het van belang is de afzonderlijke beleidsdoelen en -kosten in onderlinge samenhang in de begroting te verwerken. Dit is met name bij werkzaamheden aan wegen en riolering van belang. Ten derde zijn er vaak keuzes te maken over de rol van de inkomsten. Zo zijn er verschillen tussen gemeenten wat betreft de kostendekkendheid van het rioolrecht. Zeker in het licht van de algemene financiële situatie van dit moment zijn er op meer terreinen keuzes aan de orde over wat de gemeente doet en wat burgers en bedrijven daaraan bijdragen.

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

Verslag van voortgang van onderhoud

In aanvulling op het BBV schrijft de gemeentelijke financiële verordening voor dat verslag wordt gedaan van de realisatie het onderhoud. Dat gebeurt in beperkte mate. We sommen de bevindingen kort op per categorie. In de latere hoofdstukken gaan we nader in op de achtergronden.

Overzicht 2, Verslag voortgang onderhoud in paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

Categorie	Samenvatting bevindingen
Wegen	Vrijwel alleen over het achterstallig onderhoud van wegen; belangrijke informatie wordt echter buiten de begrotingscyclus gegeven.
Water	Slechts heel algemene informatie
Riolering	In 2007/2009 veel informatie over riolering in het buitengebied. Vanaf 2010 worden projecten genoemd (met locatie) voor afkoppeling van hemelwater van het ‘gewone’ riool.
Groen	Slechts heel algemene informatie, behalve voor speelplaatsen. Voor speelplaatsen wordt aangegeven waar welke verbeteringen zijn aangebracht.
Gebouwen	De informatie in de paragraaf is heel algemeen. In de beleidsprogramma’s van de jaarrekeningen en de bestuursrapportages wordt informatie gegeven over accommodaties die werden opgeknapt.

3.3 Afschrijvingsbeleid

Investerings met maatschappelijk nut geactiveerd

Zoals vele gemeenten heeft de gemeente Achtkarspelen ervoor gekozen de mogelijkheid open te houden om investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Vandaar dat voor dit type kapitaalgoederen afschrijvingstermijnen zijn opgenomen in bijlage 2 van de “Nota Waardering en afschrijving vaste activa van de gemeente Achtkarspelen”, door de gemeenteraad vastgesteld in 2009. Zoals al gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 2, worden investeringen in kapitaalgoederen met economisch nut (riool en gebouwen) geactiveerd en zijn ook die categorieën meegenomen in die bijlage 2. Daarin treffen we overigens geen ongebruikelijk lange afschrijvingstermijnen aan. (Zie ook bijlage 3 van *dit* rapport.)¹⁴ We merken hierbij op dat er geen landelijke standaarden zijn opgenomen in de VNG-modelverordening of in de publicaties van de Commissie BBV voor afschrijvingstermijnen. Het is dus aan de gemeenten zelf een realistische inschatting van de levensduur te maken, zowel voor kapitaalgoederen met economisch nut als met maatschappelijk nut. Door deze

¹⁴ In paragraaf 3.4 zal blijken dat er nog een kleine fout in staat, die echter in de praktijk is hersteld.

termijnen bij raadsbesluit vast te stellen, voldoet het afschrijvingsbeleid van Achtkarspelen aan de wettelijk vereisten.

3.4 Klein en groot onderhoud

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

Uit ons onderzoek blijkt dat het college zich hiervan in de onderzochte jaren geleidelijkaan bewust wordt, maar dat in 2007, 2008 en zelfs nog in 2010 fouten zijn gemaakt op dit punt.

Groot onderhoud gebouwen, achterstallig onderhoud wegen

In oktober 2007 laat het college in de nota “Gewogen Ambitie II” - en wel in het programma Zorg en Welzijn - weten dat er op dit punt een probleem is. Het college merkt op dat de Commissie BBV het activeren van groot onderhoud accommodaties stellig afwijst. Het daarmee samenhangende budgettaire probleem kan het college niet meteen oplossen. De gemeente zou dan de eerder geactiveerde bedragen ineens moeten afschrijven. Daartoe ontbreekt het op dat moment aan financiële mogelijkheden.

Daarom stelt het college voor om een eerste stap te doen, namelijk door de bestaande “reserve onderhoud accommodaties” om te vormen in twee voorzieningen, de “voorziening onderhoud welzijnsaccommodaties” en de “voorziening onderhoud sportaccommodaties”; bovendien stelt het college aan de raad voor deze beide jaarlijks met een zeker bedrag voeden.¹⁵ Daarmee zijn de eerder geactiveerde bedragen nog niet van de balans verdwenen, maar is wel een stap gezet om toekomstige activering te voorkomen. *So far, so good.* In diezelfde nota “Gewogen Ambitie II” meldt het college echter een met de gebruikelijke uitleg van het BBV strijdige beleidslijn, namelijk het wel activeren van een deel van de kosten van groot onderhoud van wegen. Daarbij gaat het zelfs om het *achterstallig* groot onderhoud.¹⁶ Het college heeft dit in 2009 onderkend en in samenspraak met de accountant maatregelen getroffen die het activeren van kosten van “niet-levensduur verlengend” groot onderhoud voorkomen. (Bij levensduur verlengend groot onderhoud is activering van de kosten in principe wel toegestaan.)¹⁷

Baggeren is onderhoud, geen investering

De herijking van de investeringsstaat, waarvan het college in oktober 2008 melding maakt, loopt nog tot in 2010 door. In de 2^e bestuursrapportage 2010 (september 2010) lezen we: “De kosten voor het baggeren van watergangen en bodemsanering zijn volgens het BBV geen investeringen (...) en kunnen daarom niet worden geactiveerd. Deze kosten dienen

¹⁵ “Gewogen Ambitie II”, oktober 2007, blz. 23.

¹⁶ “Gewogen Ambitie II”, oktober 2007, blz. 51.

¹⁷ Bron: ambtelijk wederhoor d.d. 14 februari 2013 van de gemeente Achtkarspelen op een concept van dit rapport.

rechtstreeks ten laste van de exploitatie te komen of van een voorziening indien die is gevormd. De bestaande boekwaarden in de staat van investering 2009 zijn daarom bij de jaarrekening 2009 afgewaardeerd. (...) Om toch de bestaande werkzaamheden (...) uit te kunnen voeren, zal een voorziening ingesteld moeten worden (...)”¹⁸ Dit is een opmerkelijke ontboezeming, omdat het activeren van baggerkosten feitelijk sinds 2004 (toen BBV van kracht werd) niet meer was toegestaan.¹⁹

Voorgaande bevindingen betekenen dat het college tot 2010 nodig had om de regels die sinds 2004 gelden consequent toe te passen.

3.5 Reserves en voorzieningen

Achtkarspelen heeft een actuele nota reserves en voorzieningen. De financiële verordening schrijft voor dat deze nota minstens eens in de vier jaar moeten worden geactualiseerd, de gemeente doet dat elke twee jaar en soms vaker. Aldus houdt ze de vinger goed aan de pols. In dit brede onderzoek naar het beheer van alle kapitaalgoederen hebben wij geen materieel onderzoek gedaan of de diverse reserves en voorziening toereikend zijn. Afgaande op de rapporten van de accountant en andere informatie is onze indruk dat er op dit punt geen problemen zijn.

Er zijn diverse reserves en voorzieningen die zijn ingesteld in verband met het onderhoud van kapitaalgoederen. We beperken ons hier tot korte opmerkingen over twee ervan. In de hoofdstukken over de afzonderlijke categorieën kapitaalgoederen, gaan we nader op reserves en voorzieningen in.

In het licht van het BBV wekt de naam van de “reserve inhaalslag groot onderhoud wegen” enige verbazing. De reserve is ingesteld op grond van een geconstateerde achterstand in het grote onderhoud van wegen; een constatering die is gebaseerd op wegininspecties en een raming van de kosten om de onderhoud in een bepaalde fasering weg te werken. Men zou daarom eerder van een “voorziening” moeten spreken. In hoofdstuk 4 over wegen gaan we hier nader op in.

Ten tweede is te noemen de egalisatiereserve riolering. Als we naar het feitelijk verloop kijken in 2007 t/m 2012 dan blijkt deze te stijgen van € 2,1 miljoen op 1.1.2007 tot € 3,2 miljoen op 1.1.2012. In de diverse nota's reserves en voorzieningen werd daarentegen een minder grote stijging of zelfs een daling verwacht. In hoofdstuk 6 over riolering zullen we op de achtergronden ingaan. Ook hier is het overigens beter van een egalisatievoorziening te spreken, dan van een egalisatiereserve.

¹⁸ BERAP (2^e bestuursrapportage 2010) peildatum 20 september 2010, blz. 29.

¹⁹ “Materiële vaste activa”, Vraag & antwoord-rubriek BBV, www.commissiebbv.nl.

3.6 Conclusies Achtkarspelen en BBV

Kwaliteit paragrafen onderhoud kapitaalgoederen

1. De paragrafen bevatten:
 - weinig tot geen niet-financiële informatie over het beheer, bijvoorbeeld een vergelijking van nagestreefde en feitelijke kwaliteit van het wegonderhoud in verschillende gebieden (centra, woonwijken, buitengebied);
 - financiële overzichten van de vijf categorieën kapitaalgoederen die volgens het BBV minimaal onderscheiden moeten worden.
2. Tegen BBV in ontbreekt het onderscheid tussen enerzijds de financiële consequenties van het beleid en anderzijds de wijze waarop deze consequenties in het begroting worden vertaald. Mede daardoor zijn de financiële overzichten van de kosten van kapitaalgoederen beheer weinig informatief.
3. Het voorschrift om in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen verslag te doen van de voortgang van het onderhoud wordt slechts in beperkte mate nagekomen; soms gebeurt dat echter wel in de beleidsprogramma's.
4. Een grondige, meerjarige beleidsanalyse van verschillen tussen primitieve begroting, gewijzigde begroting en rekening ontbreekt.

Afschrijvingsbeleid

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

Klein en groot onderhoud

6. In de loop van de onderzochte jaren (2007/12) is de gemeente zich steeds beter gaan houden aan de “stellige uitspraak” van de commissie BBV om kosten van groot onderhoud *niet* te activeren. Voor zover we hebben kunnen nagaan in dit inventariserend onderzoek, houdt de gemeente zich daar nu volledig aan.

Reserves en voorzieningen

7. De nota reserves en voorzieningen wordt regelmatig herzien; daarmee is voldaan aan de financiële verordening en 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.
8. Gezien de BBV-voorschriften zou Achtkarspelen de “reserve inhaalslag groot onderhoud wegen” en de “egalisereserve riolering” beter “voorzieningen” kunnen noemen.

4. Wegen

4.1 Inleiding

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

4.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

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

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

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

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. Het bleek lastig hiervan een samenhangend overzicht te vormen. Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste is de opzet van de begroting met ingang van 2011 gewijzigd. Tot 2011 maakten de indirecte kosten deel uit van de onderhoudskosten; vanaf 2011 niet meer en worden ze geboekt onder “product bedrijfsvoering”. Dat betekent dat de kosten t/m 2010 niet goed vergelijkbaar zijn met die vanaf 2011. *De percentages die we hierna noemen in de conclusies 1, 2 en 3 zijn daarom in werkelijkheid wat hoger.* Ten tweede blijkt dat bedragen waarvan men verwacht dat ze hetzelfde zijn, in de praktijk soms verschillen al naar gelang het document waaraan men ze ontleent. Het grootste verschil betreft de kosten voor wegen in 2008. Het jaarverslag 2008 meldt € 4,7 miljoen aan kosten; in de jaarrekening 2010 is voor 2008 een bedrag van € 5,2 miljoen opgenomen.

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

Tabel 4.1 Kosten Wegen in 2007/ 2012; in duizenden euro's

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011*)	2012
Primitieve begroting T (najaar T-1)	3.252	3.674	3.751	4.577	5.117	5.780
begroting na wijziging (in jaar T)	3.435	4.013	6.273	6.230	7.237	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	3.416	4.712	5.198	6.631	5.289	nb

*) Vanaf 2011 geen indirecte kosten meer op producten geboekt, maar op product bedrijfsvoering

Tabel 4.2 Gemiddelde kosten in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	4.074
begroting na wijziging (in jaar T)	5.438
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	5.049

Uit deze tabellen zijn volgende conclusies te trekken:

1. De primitieve begrotingen en de rekeningen laten een gestaag stijgend budget zien; de totale stijging van 2007 tot en met 2011 bedraagt 11% per jaar.
2. De begrotingswijzigingen leiden tot flink hogere budgetten; de totale stijging van 2007 tot en met 2011 bedraagt gemiddeld 22% per jaar.
3. Blijkens de jaarverslagen worden deze gewijzigde budgetten in 2008 en 2010 méér dan volledig besteed, in 2009 en 2011 is er juist sprake van onderbesteding.
4. Gemiddeld genomen over 2007/2011 is het primitieve budget € 4,1 miljoen en het gewijzigde budget € 5,4 miljoen; daarvan wordt vervolgens gemiddeld € 5,0 miljoen gerealiseerd.
5. Het algemene beeld is dat de primitieve begroting een veel te lage schatting van de kosten volgens de jaarrekening geeft. Gedurende het begrotingsjaar wordt het budget flink verhoogd, maar dat wordt vervolgens niet helemaal besteed; wel is het hoger dan de primitieve begroting aangeeft.

De reserve "inhaalslag groot onderhoud wegen" zal in de komende paar jaar zijn uitgeput. In het verloop van dit hoofdstuk zal blijken dat de gemeente in de onderzochte jaren in staat was het achterstallig onderhoud veel sneller terug te brengen dan gepland. En dat terwijl de bij begrotingswijziging beschikbaar gestelde budgetten niet volledig gebruikt zijn. Op grond hiervan trekken we de conclusie dat het opraken van deze reserve niet tot onoverkomelijke problemen zal leiden.²⁰

²⁰ Deze conclusie wordt bevestigd in het ambtelijk wederhoor d.d. 14 februari 2013 van de gemeente Achtkarspelen op een concept van dit rapport.

4.3 Beleid

In dit rapport staat het beheer van kapitaalgoederen centraal. We richten ons daarom in deze paragraaf op het *beheerbeleid*. Andere beleidskwesties komen niet of slechts zijdelings aan de orde. Voorbeelden van beleidsdoelen die niet worden behandeld zijn de aanleg van parkeerplaatsen en het verhogen van de veiligheid bij bepaalde kruispunten. Hoe belangrijk deze en andere doelen ook zijn, vanuit de optiek van het *beheer* spelen ze geen rol.

De onderzochte jaren - 2007 t/m 2012 - kenmerken zich door twee fasen. De eerste loopt van 2007 tot 2010, waarin de belangstelling m.n. uitgaat naar het wegwerken van het achterstallig onderhoud dat vóór 2006 is ontstaan. Het in 2006 aangetreden college maakt er een speerpunt van en verhoogt het budget voor groot onderhoud. In de jaren daarna daalt de achterstand stap voor stap. De tweede fase begint in 2010. In deze fase wordt het algemene beheerbeleid van wegen herijkt, m.n. in het raadsvoorstel "Herijking beleid kwaliteitsniveau onderhoud wegen".

Fase 2007 tot 2010: wegwerken van achterstallig groot wegonderhoud

In de zomer van 2007 valt het besluit om vanaf 2007 tot en met 2010 het achterstallige groot onderhoud in fasen terug te brengen. Uitgangspunt is de voor het jaar 2006 gemeten achterstand van € 7,9 miljoen. Elk jaar moet de achterstand met 6% van dat bedrag worden verlaagd, dat is € 475.000 per jaar. Voor de jaren 2011 en 2012 wordt de ambitie in beperkte mate verhoogd. In beide jaren wil men de achterstand met 10% verlagen van een inmiddels lagere achterstand van € 4,9 miljoen eind 2010. In juni 2012 wordt de ambitie verlaagd: in begrotingsjaar 2013 wil de gemeente de achterstand niet meer met jaarlijks 10% maar met jaarlijks 6,7% verlagen. In tabel 4.3 staat van dit alles een overzicht.

Tabel 4.3. Achterstand groot wegonderhoud in 2007/2012: omvang en gestelde doelen

	Feitelijke omvang achterstand in euro	Begroot doel reduceren achterstand in %	Begroot doel reduceren achterstand in euro
2005	€ 6.000.000		
2006	€ 7.915.000		
2007	€ 7.510.000	-6,0% van achterstand 2006	-€ 475.000
2008	€ 7.000.000	idem	-€ 475.000
2009	€ 6.300.000	idem	-€ 475.000
2010	€ 4.900.000	idem	-€ 475.000
2011	€ 4.130.000	-10,0% van achterstand 2010	-€ 490.000
2012	x	-10,0% van achterstand 2010	-€ 490.000
2013	x	-6,7% van achterstand 2010	-€ 328.000

(In paragraaf 4.4 zullen we ingaan op de vraag in welke mate deze doelen zijn gehaald.)

Fase vanaf 2010: "Herijking beleid kwaliteitsniveau onderhoud wegen"

Dit raadsvoorstel kwam niet uit de lucht vallen. Het was het resultaat van de werkzaamheden van een stuurgroep onder voorzitterschap van de toenmalige portefeuillehouder.

De stuurgroep had een tweeledige opdracht. Ze moest ten eerste een voorstel formuleren voor de gewenste kwaliteit van de wegen in Achtkarspelen; dit moest het bestaande beleid vervangen dat in 1993 was vastgelegd. Ten tweede diende de stuurgroep een dekkingsvoorstel op te stellen, zodat de kosten voor wegen in voldoende mate in de meerjarenbegroting 2011-2014 konden worden opgenomen.²¹ De stuurgroep legde aan de raad drie scenario's voor:

- Scenario 1: "Alles basis". Voor de hele gemeente geldt dezelfde basiskwaliteit, die echter wel voorkomt dat achterstanden verder toenemen.
- Scenario 2: "Basis+". Het verschil met scenario 1 is dat het winkelgebied/centrum een hoge kwaliteit krijgt.
- Scenario 3: "Alles basis, buitengebied laag". Het verschil met scenario 1 is dat het buitengebied een lage kwaliteit krijgt.

Bij elk scenario wordt een "benodigd cyclisch budget" genoemd en een eenmalig bedrag voor het wegnemen van het achterstallig onderhoud. Het eenmalige budget voor achterstand wordt bij "Alles basis" op € 6.300.000 gesteld, hetzelfde bedrag dat we in tabel 4.3 zien voor peiljaar 2009.

Het is interessant wat langer stil te staan bij het structureel "benodigd cyclisch budget". In een achterliggende rapport van Oranjewoud wordt dit voor alle drie scenario's op ongeveer hetzelfde bedrag geraamd, namelijk circa € 2,3 miljoen; het hoogste en het laagste budget verschillen nog geen € 0,1 miljoen van elkaar. Een dergelijk bedrag is niet beschikbaar in de bestaande meerjarenbegroting. Maar dat blijkt geen probleem te zijn. Ten eerste laat de stuurgroep zien dat in de jaren 2004/2010 gemiddeld € 0,8 miljoen per jaar uit andere bronnen werd bekostigd dan uit het reguliere onderhoudsbudget worden gehaald. Verklaring hierbij is het combineren van werk aan wegen en riolen en het verwerven van bijdragen van andere overheden. Ten tweede verwacht de stuurgroep dat onder de geldende marktomstandigheden verdere aanbestedingsvoordelen zijn te behalen. Daardoor kan de gemeente volstaan met 50% van het budget dat Oranjewoud noemt.

4.4 Uitvoering

Algemeen

De uitvoering van het beleid geschiedt op basis van de door vele gemeenten gebruikte CROW-systematiek. Weginspecties spelen daarbij een belangrijke rol. In Achtkarspelen vinden die jaarlijks plaats. De resultaten worden ingebracht in het beheerssysteem. Dat systeem geeft dan een eerste, voorlopige raming van te nemen maatregelen en van de ermee verbonden kosten. Dit wordt verfijnd door een zogeheten maatregelentoets voor de eerste twee planjaren, want het kan voorkomen dat het beheerssysteem dat op gemiddelde ervaringsgegevens is gebaseerd een maatregel aanbeveelt die in een concrete situatie te

²¹ Raadsvoorstel "Herijking beleid kwaliteitsniveau onderhoud wegen" van 11 november 2010, blz. 2. (De raad besloot over dit voorstel op 25 november 2010.)

veel of juist te weinig helpt. De maatregelentoets zorgt voor praktisch passende maatregelen. Een verdere verfijning van de planning wordt aangebracht door het wegonderhoud tot en met het vijfde planjaar zoveel mogelijk te combineren met werken aan het riool en soms ook het openbare groen.

Afgaande op de “Onderzoeksrapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid van groot wegonderhoud” (25 mei 2010), een rapport dat in opdracht van de stuurgroep is opgesteld, waren er op dat moment nog verbeteringen mogelijk. Zo constateert de rapportage dat het beheerssysteem niet altijd rekening houdt met het combineren van werkzaamheden. Verder bood het beheerssysteem opties voor integrale planning die door de ambtelijke organisatie nog onvoldoende werden gebruikt.²² In reactie op dit rapport zegt het college alle aanbevelingen over te nemen. In het kader van dit verkennende rekenkameronderzoek hebben we niet getoetst hoe het daarmee staat; volgens het ambtelijk wederhoor van 14 februari 2013 zijn de meeste verbeteringen geïmplementeerd.

Al met al is sprake van een planmatig beheer.

Wegwerken van achterstallig groot onderhoud

We kijken nu meer specifiek naar de uitvoering van het beleid rond het achterstallige groot onderhoud van wegen. In Tabel 4.4 worden de doelen en de resultaten van de uitvoering met elkaar vergeleken. De tabel laat zien dat in bijna alle jaren waarvan de resultaten nu bekend zijn, de realisatie beter was dan het doel. Alleen in 2007 liep de realisatie een beetje bij het doel achter. De cursieve regel van de tabel laat zien dat in 2007/2011 de achterstand met € 3,8 miljoen is teruggelopen; dat is anderhalf maal zoveel als men zich had voorgenomen.

Tabel 4.4. Achterstand groot onderhoud in 2007/2012: gestelde doelen en realisatie

Begrotings- jaar	Doel in %	Doel in euro	Realisatie in %	Realisatie in euro
2007	-6,0% van achterstand 2006	-€ 475.000	-5,1%	-€ 405.000
2008	idem	-€ 475.000	-6,4%	-€ 510.000
2009	idem	-€ 475.000	-8,8%	-€ 700.000
2010	idem	-€ 475.000	-17,7%	-€ 1.400.000
2011	-10,0% van achterstand 2010	-€ 490.000	-15,7%	-€ 770.000
Totaal 2007 t/m 2011		-€ 2.390.000		-€ 3.785.000
2012	-10,0% van achterstand 2010	-€ 490.000	x	x
2013	-6,7% van achterstand 2010	-€ 328.000	x	x

Dit resultaat in 2007/2011 is voor een groot deel bekostigd uit de hiertoe ingesteld “reserve inhaalslag groot onderhoud wegen”. Deze werd in 2008 ingesteld met een startbedrag van €

²² “Onderzoeksrapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid van groot wegonderhoud”, 25 mei 2010, blz. 27.

3,1 miljoen. Tot en met 2011 is er € 2,2 miljoen aan onttrokken. Een kleiner deel van de achterstand is uit het reguliere onderhoudsbudget bekostigd of uit andere bronnen.

We mogen dus constateren dat het wegwerken van de achterstanden een “succes story” is. Het is daarom wat bevreemdend dat uit de diverse documenten aan de zijde van de raad enig ongenoegen lijkt te spreken. Ofschoon dit niet expliciet het onderwerp is van dit onderzoek, gaan we er kort op in. Onze indruk is dat dit ongenoegen twee oorzaken heeft. Ten eerste een zeker gebrek aan transparantie van dit technisch ingewikkelde beleidsterrein en ten tweede de tijdstippen waarop de raad wordt geïnformeerd over de actuele achterstand.

Een voorbeeld van die beperkte inzichtelijkheid kwamen we in paragraaf 4.3 al tegen. Een extern ingenieursbureau berekent dat er een structureel onderhoudsbudget van € 2,3 miljoen nodig is, maar het college concludeert in datzelfde jaar dat de helft ook wel genoeg is als rekening wordt gehouden met combinatie van werkzaamheden en externe financiële bronnen. Hoe dat precies zit en waarom het externe bureau dit zelf niet ook bedacht, is niet duidelijk. Dit punt illustreert ook het belang van het BBV-voorschrift om een onderscheid te maken tussen de kosten die voortvloeien uit een bepaalde kwaliteit en de wijze waarop die kosten in de begroting worden verwerkt.

Een ander voorbeeld van beperkte transparantie is, dat het inlopen van het achterstallig groot onderhoud wordt afgemeten aan een *bedrag*. Dat lijkt overzichtelijk, maar onttrekt belangrijke ontwikkelingen aan het oog, namelijk hoe de fysieke kwaliteit van de wegen zich heeft ontwikkeld en hoeveel dat kost. Dat komt doordat het bedrag van de achterstand het product is van een *hoeveelheid* wegen met achterstallig onderhoud en een *meterprijs* om ze te herstellen. De vermindering van de achterstand van het ene op het andere jaar is dus het gezamenlijke effect van twee ontwikkelingen, de vermindering van het aantal meters en de verandering van de meterprijs. Beter is het de beleidsdoelen weer te geven in (fysieke) wegkwaliteit en daar afzonderlijk een budget aan te koppelen. Door die scheiding van doel en kosten is het mogelijk zowel de geplande met de gerealiseerde kwaliteit te vergelijken, als het begrote budget af te zetten tegen de feitelijke kosten.

Het punt van het moment waarop de raad wordt geïnformeerd, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Raadsvoorstel “herijking beleid kwaliteitsniveau onderhoud wegen”

Het raadsvoorstel gaat niet alleen in op het achterstallige groot onderhoud, maar ook op het algemene kwaliteitsniveau van (alle) wegen. In dit document uit november 2010 wordt een overzicht gegeven van de wegkwaliteit in de hele gemeente dat is gebaseerd op de inspecties van voorjaar 2009; ook bevat het gegevens over de ontwikkeling van het “schadebeeld” tussen 2002 en 2009.

Hoe het met de uitvoering van het nieuwe beleid staat, is noch in de begrotingen 2011 en 2012, noch in de rekeningen over 2010 en 2011 te lezen. Pas in mei 2012 verschijnt het rapport “Vooruitblik en review 2011-2015 - wegbeheer Achtkarspelen” dat Oranjewoud in opdracht van de gemeente heeft opgesteld. Daarin worden onder meer de inspectieresultaten van voorjaar 2011 samengevat, alsook de omvang van de achterstand begin 2010 en

begin 2011. Ook bevat het rapport (diverse) overzichten over een lang reeks van jaren, onder meer over de kwaliteit van het wegenareaal in totaal. Die blijkt te zijn verbeterd van een 4,7 in 2007 naar een 6,3 in 2011.

4.5 Verantwoording

In deze paragraaf gaan we in op drie onderwerpen. De verantwoording in de jaarstukken, m.n. de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, de verantwoording van het algemene beleid en van het beleid om achterstanden in groot onderhoud weg te werken.

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en algemeen beleid

De verantwoordingsinformatie in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is summier en algemeen. Daarop is één uitzondering, de informatie over het wegwerken van de achterstand. Daarover komen we hierna nog te spreken.

Over het algemeen beleid wordt evenmin veel gezegd, noch in de jaarstukken, noch in de begrotingen die daaraan voorafgaan. Dat is niet verrassend. In de praktijk was het beleid tot in 2010 alleen gericht op achterstallig onderhoud. In november 2010 echter stelde de raad een nieuw beleid vast met een doelstelling voor alle gemeentelijke wegen. Die moesten in alle gebieden dezelfde kwaliteit “basis” hebben.

Nu is november 2010 te laat om nog iets aan de begrotingsteksten van 2011 te doen. Maar in de *jaarrekening* van 2011 had men er wel iets over kunnen zeggen. In het raadsvoorstel van november 2010 stonden nog gegevens van 2009; het minste dat het college in de jaarrekening van 2011 had kunnen opnemen was het actualiseren van die gegevens. Ook in de begroting van 2012 wordt geen informatie gegeven over de kwaliteit van *alle* wegen en evenmin over de doelstellingen daaromtrent. In 4.4. zagen we dat die informatie wel buiten de budgetcyclus om werd gegeven, nl. in mei 2012 via het rapport “Vooruitblik en review 2011-2015”. Dat is een veel omvattende studie. Wat echter ook daarin ontbreekt is een integrale evaluatie van de uitvoering in vergelijking met de doelen en de plannen. Daardoor blijft onduidelijk hoe het mogelijk is dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot, en tegelijk zijn zorgen uit over te weinig budget.

Achterstallig groot onderhoud

Verantwoording wordt wel afgelegd over het inlopen van de achterstanden, maar slechts beperkt op de meest aangewezen plaats: in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen.

We merkten al op dat het wegwerken van deze achterstand eigenlijk een “succes story” is, omdat het veel sneller gebeurde dan de gemeente zich had voorgenomen. Op paradoxale wijze is dat tegelijkertijd een probleem. Met name de raad lijkt zich af te vragen: is al dat extra budget nog wel nodig? Uiteindelijk besluit de raad dan ook het budget te verlagen. We zullen nu meer precies naar dat proces van verstrekken van verantwoordingsinformatie aan de raad kijken.

Een belangrijke complicatie in dit proces is het moment waarop bekend wordt wat de staat van het onderhoud is. Theoretisch wordt de achterstand in jaar X gemeten op 31 december van dat jaar. In de praktijk echter vinden de inspecties op goede, civieltechnische gronden na de winter plaats, dus in het voorjaar van X+1. Zodoende kunnen de effecten van neerslag en vorst worden geïnventariseerd. Het gevolg is dat deze gegevens niet bekend zijn als het jaarverslag wordt opgemaakt.

Dit werkt ook door bij het opstellen van de begroting. Dat is het best met een voorbeeld te illustreren. In het najaar 2010 stelt de raad de begroting 2011 vast en bepaalt dat de achterstand in 10 jaar moet worden ingelopen. Op dat moment is alleen nog de achterstand 2009 bekend, namelijk € 6,3 mln. Het benodigde jaar bedrag is 10%, dus € 630.000. In de loop van het begrotingsjaar 2011 wordt de achterstand 2010 bekend (gemeten na de winter 2010/2011) en die blijkt € 4,9 mln. Naderhand bezien had dus met € 490.000 kunnen worden volstaan.

Dit voorbeeld is exemplarisch voor hoe de raad in de jaren 2007/2012 steeds met vertraging informatie over de achterstand krijgt. Dat een dergelijke vertraging niet nodig is, bleek in het najaar van 2009. Toen namelijk gaf het college een prognose van de omvang van de achterstand op het einde van 2009.

We zullen nu enkele voorbeelden noemen van weinig samenhang of zelfs tegenstrijdigheden in de informatie van het college aan de raad.

Het eerste is dat het college drie jaren achtereenvolgend - in de jaarverslagen 2007, 2008 en 2009 - in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen opmerkt dat het “nieuwe aanbestedingsbeleid” een hinderpaal is bij het tijdig uitvoeren van de plannen. Uit Tabel 4.4 weten we echter dat alleen in 2007 de realisatie licht achterliep bij de doelstelling en dat in 2008 en 2009 de realisaties er ruim boven lagen.

Het tweede voorbeeld gaat over de risico's die kleven aan achterstallig groot onderhoud. “Dit houdt in dat een deel van het wegenbestand in de gemeente niet voldoet aan de juridische ondergrens (wettelijke veiligheidsnormen). De gemeente loopt hiermee een aansprakelijkheidsrisico voor letsel- en zaakschade ten gevolge van achterstallig wegenonderhoud. Het inlopen van deze achterstand is wenselijk.”²³ Over de feitelijke aantallen (en kosten) van aansprakelijkheidsstelling rept de jaarrekening met geen woord; ook in andere jaren lezen we er niet over. Dat gebeurt wel in de “Onderzoeksrapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid van groot wegonderhoud”, waartoe het college zelf opdracht gaf. De conclusie luidt: “Ondanks het feit dat er al jarenlang sprake is van achterstanden (...) zijn de aansprakelijkheidsstellingen tot nu toe marginaal”.²⁴ In deze studie wordt verder op gewezen dat de CROW-normen voor wegkwaliteit *niet* de status hebben van wettelijke ondergrens.

Een derde voorbeeld. Het in november 2010 vastgestelde algemene beleid vindt zijn weg niet naar de beleidsteksten in de begroting en rekening. In mei 2012 vernemen we er

²³ Jaarverslag 2010, paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen, blz. 82.

²⁴ “Onderzoeksrapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid van groot wegonderhoud”, 25 mei 2010, blz. 26.

iets over in de vorm van het rapport “Vooruitblik en review 2011 - 2015 - wegbeheer Gemeente Achtkarspelen”. Daarin deelt het college mee dat de inspectiegegevens over 2011 leren dat de achterstand einde 2011 € 4,13 miljoen is. Daarmee loopt men wederom voor op de doelstelling. Het college zegt toe de raad hierover in het jaarverslag 2011 te informeren.²⁵ Dat gebeurt in het jaarverslag 2011 uiterst summier en deels tegenstrijdig. In het programma Leefomgeving wordt alleen de achterstand einde 2011 (€ 4,13 miljoen) afgezet tegen de vooraf gestelde doelen. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt een op dat moment achterhaald doel genoemd, dat is gebaseerd op de achterstand einde 2009 (€ 6,3 miljoen).

Uit deze drie voorbeelden blijkt nog iets anders, namelijk dat de informatievoorziening rond wegenonderhoud een eigen dynamiek heeft, die deels losstaat van de reguliere cyclus van begroting en rekening. Dat betekent dat diverse relevante zaken niet worden behandeld in deze voor de raad cruciale documenten.

4.6 Conclusies bij kapitaalgoed “wegen”

Algemeen en financieel

1. De grote verschillen tussen de bedragen in de primitieve begroting, de bijgestelde begroting en de rekening tasten de informatiewaarde van de (bijgestelde) begroting aan. Dat betekent dat de raad bij het vaststellen en wijzigingen van de begroting op dit punt over onvoldoende realistische ramingen beschikt. Dit belemmert de raad in het uitoefenen van zijn budgetrecht.
2. Gemiddeld genomen is het budget in de gewijzigde begroting € 1,4 miljoen hoger dan in de primitieve begroting en vervolgens wordt van die extra € 1,4 miljoen gemiddeld maar € 1,0 miljoen uitgegeven. Het college laat dus geld ‘liggen’.
3. Onder die omstandigheden (en gezien het ambtelijk wederhoor) trekken we de conclusie dat de uitputting over enkele jaren van de reserve “Inhaalslag groot onderhoud wegen” niet tot grote problemen zal leiden. Als de nood werkelijk zo hoog was, zou de gemeente geen geld laten ‘liggen’.

Beleid

4. Vanaf 2007 gaat het beleid voor wegenbeheer praktisch alleen over wegen met achterstallig groot onderhoud. De doelen zijn alleen in een bedrag geformuleerd en daardoor niet concreet meetbaar en niet transparant.
5. In november 2010 heeft de raad “beheerbeleid” voor *alle* wegen vastgesteld.

Uitvoering

6. De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem volgens de CROW-methodiek en vormen de basis van de uitvoeringsplannen.

²⁵ “Vooruitblik en review 2011 - 2015 - wegbeheer Gemeente Achtkarspelen”, 8 mei 2012, blz. 13.

7. De beheerplannen voor wegen worden zoveel mogelijk afgestemd met die van de riolering en waar nodig ook met het groenbeheer. In die zin is sprake van integraal beheer.
8. Uit een onderzoek dat het college in 2010 publiceerde, blijkt dat er in de uitvoering diverse verbeteringen mogelijk zijn. Het college heeft de aanbevelingen overgenomen.
9. De onderbouwing van de kostenramingen zijn vaak niet duidelijk. Zo raamt een extern bureau de onderhoudskosten op jaarlijks € 2,4 miljoen, terwijl het college zonder veel argumentatie stelt dat de helft genoeg is.
10. De doelen in 2007/2011 rond achterstallig groot onderhoud zijn ruimschoots behaald. De geplande reductie van achterstanden was € 2,4 miljoen, de feitelijke reductie is € 3,8 miljoen; dat is anderhalf maal zo groot.

Verantwoording

11. Verantwoording over het beheer van wegen *in totaliteit* ontbreekt in de rekeningen. Dat is niet veranderd nadat de raad in november 2010 nieuwe kaders vaststelde voor het gehele wegenareaal.
12. Verantwoording over het inlopen van het *achterstallig* groot onderhoud in de rekening is summier en soms (nl. in jaarrekening 2011) tegenstrijdig.
13. Belangrijke informatie wordt slechts in afzonderlijke rapporten buiten de budgetcyclus gegeven. Daaruit blijkt onder meer dat de gemiddelde kwaliteit van de wegen is verbeterd van rapportcijfer 4,7 in 2007 naar 6,3 in 2011.
14. De informatie over de fysieke kwaliteit van het wegenareaal loopt een jaar achter. Dat is niet per se nodig, zoals het jaar 2009 laat zien.
15. De informatie die het college aan de raad levert, is niet altijd samenhangend. Drie voorbeelden:
 - In de jaarverslagen van 2007/09 wordt het nieuwe aanbestedingsbeleid als oorzaak aangewezen van vertraging in de uitvoering. Vergelijken we echter doelen en realisatie, dan is er geen sprake van vertraging.
 - Als argument voor een hoger onderhoudsbudget wordt gewezen op het risico van aansprakelijkheidsstelling door burgers. Uit het onderzoek van het college blijkt echter dat er weinig aansprakelijkheidsstellingen zijn.
 - In het jaarverslag 2011 bevat het programma Leefomgeving de meest actuele informatie, terwijl de paragraaf kapitaalgoederen verouderde en achterhaalde informatie geeft over het wegenbeheer.
16. Van een integrale inhoudelijke en financiële evaluatie over meerdere jaren is geen sprake. Zo kan het gebeuren dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot, en tegelijk zijn zorgen uit over te weinig budget.

5. Water

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de kapitaalgoederencategorie water. We doen dit in een veel korter bestek dan wegen. Ten eerste omdat het financieel gewicht klein is. Ten tweede zal veel van de categorie water indirect worden behandeld in de volgende paragraaf over het riool. Paragraaf 5.2 bevat een introductie van dit beleidsterrein en het financiële beslag in de jaren 2007 t/m 2012. Vervolgens behandelen we in 5.3 het beleid rond waterbeheer. De uitvoering van het beleid en de verantwoording ervan komen in 5.4 en 5.5 aan de orde. We sluiten af met conclusies in paragraaf 5.6.

5.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

In het verleden betrof het beheer en onderhoud van water vooral werkzaamheden aan waterwegen, havens en sluizen, binnen- en buitenwater; door de bredere aanpak van waterbeheer gaat het de laatste jaren ook over regen- en bodemwater. De samenhang van water-, riool- en wegenbeheer is daarmee nog groter geworden. De voornaamste kwestie in de jaren 2007/2012 rond het waterbeheer is bestuurlijk van aard. Simpel gezegd draait het om de vraag “Wie doet het waterbeheer in het bebouwde gebied, de gemeente of het waterschap?” Deze bestuurlijke vraag is *geen* onderwerp van dit rekenkameronderzoek naar het kapitaalgoederenbeheer in het algemeen. De gemeente Achtkarspelen is voornemens hierover in 2013 een beslissing te nemen. Voor het waterbeheer in het buitengebied is het Waterschap wel de verantwoordelijke partij.

In Tabel 5.1 staat een meerjarenoverzicht van de ontwikkeling van de onderhoudskosten voor de kapitaalgoederencategorie “water” op drie momenten in de begrotingscyclus, namelijk bij de primitieve begroting, de gewijzigde begroting en het jaarverslag.

Tabel 5.1 Onderhoudskosten kapitaalgoederencategorie “Water” in 2007/2012; bedragen in duizenden euro’s

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011*)	2012
Primitieve begroting T (najaar T-1)	33	116	111	116	43	54
begroting na wijziging (in jaar T)	114	37	111	109	53	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	30	39	228	453	24	nb

*) Vanaf 2011 geen indirecte kosten meer op producten geboekt, maar op product bedrijfsvoering

Uit Tabel 5.1 zijn twee conclusies te trekken. Ten eerste dat het financiële beslag van de kapitaalgoederencategorie “water” relatief gering is. Zelfs in het ‘topjaar’ 2010, toen voor “water” € 0,5 miljoen is uitgegeven, was dit maar 5% van het bedrag dat voor wegen en riolering gezamenlijk is uitgegeven. De tweede conclusie is dat de stand van de begroting (‘primitief’ evenals ‘gewijzigd’) weinig zegt over wat er in de rekening zal staan. De ver-

houdingsgewijs zeer grote verschillen tussen begroting en rekening in 2009 en 2010 hebben een administratieve achtergrond. Men heeft ontdekt dat “baggeren” volgens het BBV als groot onderhoud moet worden gezien en dus niet mag worden geactiveerd. De in het verleden geactiveerde baggerkosten zijn afgeboekt en om toekomstige kosten te dekken is een voorziening gevormd. Dat leidt tot een eenmalige verhoging van de kosten in 2009 en 2010.²⁶ We merken hierbij op dat het activeren van baggerkosten feitelijk sinds 2004 (toen BBV van kracht werd) niet meer was toegestaan.²⁷ (Zie voor een uitgebreidere behandeling van dit punt paragraaf 3.4 van dit rapport.)

5.3 Beleid

Het beleid voor waterbeheer is vastgelegd in het Gemeentelijk waterplan 2009 en het in 2010 opgestelde Regenwaterstructuurplan. De opeenvolgende programmabegrotingen bevatten slechts algemene informatie over het waterbeheer. Het voornaamste doel is het voorkomen van wateroverlast. Het voornaamste middel dat men daarvoor wil inzetten is het afkoppelen van hemelwaterafvoer van het ‘gewone’ riool. De afkoppeling zal plaatsvinden bij bestratingen (verhardingen) en bij daken. Pas in de begroting van 2012 worden - in het programma Leefomgeving - concrete doelen genoemd in de vorm van af te koppelen oppervlak “verhardingen” en “daken”. Hier wordt verwezen naar het nieuwe vGRP, het verbrede gemeentelijk rioleringsplan. Dat illustreert opnieuw de nauwe verwevenheid van de beleids-terreinen riool en water.²⁸

5.4 Uitvoering

Voor de waterkwaliteit en -kwantiteit is het Wetterskip verantwoordelijk, dat om die reden ook planmatige inspecties en schouwen uitvoert. De gemeente inspecteert op meer incidentele basis ‘in het veld’. In geval van een calamiteit wordt onmiddellijk opgetreden. Is direct optreden niet nodig, dan wordt de (later te ondernemen) actie in het projectenplan opgenomen dat bij het gemeentelijke waterplan behoort. Afgaande op de ontvangen informatie is sprake van een planmatige aanpak. Op grond van de financiële resultaten moet dat worden gnuanceerd. Dat blijkt uit tabel 5.1. We lichten dat kort toe.

In de gewijzigde begroting van 2007 staat dat men € 114.000 wil uitgeven. Daar komt weinig van terecht, want in de rekening staat een bedrag € 30.000. In de begroting 2008 wordt dat € 116.000. Blijkbaar is dat geen realistische begroting, want in de gewijzigde begroting wordt het budget verlaagd tot € 37.000 en dat wordt ook ongeveer gerealiseerd. (De grote verschillen in 2009 en 2010 zijn financieel-technisch van aard; zie 5.2.)

²⁶ Zie onder meer Jaarverslag 2011, blz. 78 en Jaarrekening 2011, blz. 113.

²⁷ “Materiële vaste activa”, Vraag&antwoord-rubriek BBV, www.commissiebbv.nl.

²⁸ Programmabegroting 2012-2016, blz. 53.

5.5 Verantwoording

In de jaarstukken van 2007 t/m 2011 geven de paragrafen kapitaalgoederen voor het onderdeel water vergelijkbaar algemene informatie als de begrotingen. De bestuurlijke samenwerking op het gebied van waterbeheer is een belangrijk thema. In de diverse programma's wordt melding gemaakt van het afkoppelen van hemelwater en waar dat binnen de gemeente gebeurd is. Door het vaststellen van het nieuwe GRP zullen er vanaf de begroting 2012 kwantitatieve doelen worden vastgesteld voor de afkoppeling.²⁹ Verantwoording wordt ook afgelegd in de bestuursrapportages. Dat gebeurt per beleidsprogramma en gaat dan vaak over het afkoppelen van hemelwater van het 'afvalriool'.³⁰

5.6 Conclusies bij kapitaalgoed "water"

Algemeen en financieel

1. "Water" beslaat in de meeste jaren minder dan één procent van de kosten voor alle kapitaalgoederen tezamen. Dat is mogelijk een van de redenen dat er weinig aandacht naar uitgaat naar waterbeheer.

Beleid

2. Het 'nieuwe waterbeheer' is sterk verbonden met beleid en uitvoering rond de riolering, waardoor het 'automatisch' wordt meegenomen in het verbreed gemeentelijke rioleringsplan (vGRP) en daarmee verbonden beleidsnota's (het waterplan uit 2009 en het Regenwaterstructuurplan uit 2010).
3. Het 'oude waterbeheer', zoals baggeren van havens, wordt niet of nauwelijks behandeld in begrotingen en rekeningen.

Uitvoering

4. De uitvoering vindt plaats op basis van een aan het Gemeentelijk waterplan gekoppeld projectenplan.

Verantwoording

5. Er gaat relatief heel weinig geld om in dit beleidsterrein. De soms relatief grote verschillen tussen begrote en gerealiseerde uitgaven hebben een administratieve achtergrond. Verder bevatten de jaarverslagen weinig concrete informatie; door veranderingen in de begroting 2012 zal dat vanaf 2012 mogelijk veranderen.

²⁹ Jaarverslag 2010, blz. 63.

³⁰ "BERAP 2009", 28 oktober 2009, blz. 34.

6. Riolering

6.1 Inleiding

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

6.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

Lange tijd ging het bij de riolering om het afvoeren van afvalwater afkomstig van huishoudens, bedrijven en instellingen. De zorgplicht voor het afvalwater vloeide voort uit de Wet milieubeheer. Inmiddels is de zorgplicht van de gemeente wettelijk uitgebreid; basis daarvoor vormt de Waterwet³¹. Deze “verbrede zorgplicht” houdt in dat de gemeente niet alleen zorg draagt voor de afvoer van afvalwater (naar een waterzuiveringsinstallatie), maar ook van het hemelwater. Ook heeft ze een zorgplicht voor de kwaliteit van het bodemwater.

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

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

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. We wijzen erop dat de opzet van de begroting met ingang van 2011 is gewijzigd. Tot 2011 maakten de indirecte kosten deel uit van de onderhoudskosten; vanaf 2011 niet meer en worden ze geboekt onder “product bedrijfsvoering”. Dat betekent dat de kosten t/m 2010 niet goed vergelijkbaar zijn met die vanaf 2011. *De uitgavengroei die we hierina noemen in de conclusies 1, 2 en 3 is daarom in werkelijkheid wat hoger.*

We presenteren de informatie in twee tabellen. Tabel 6.1 geeft de jaarlijkse ontwikkeling weer, zowel de begrote als de werkelijke. Nu is het een algemeen verschijnsel dat zich bij infrastructurele werken vertragingen en versnellingen voordoen waardoor de ontwikkeling van jaar op jaar grillig kan zijn. Daarom hebben we in Tabel 6.2 het gemiddelde over vijf jaar berekend. Uit deze tabellen zijn volgende conclusies te trekken:

1. De primitieve begrotingen laten een constant budget zien van € 2,1 miljoen, met een eenmalige verhoging in 2010.

³¹ Voor de Waterwet was er al de Wet op de gemeentelijke watertaken, die op 1.1.2008 van kracht werd. Deze is nadien opgegaan in de bredere Waterwet.

2. De bijgestelde budgetten variëren rond € 2,2 miljoen met per saldo een kleine stijging van 2007 tot en met 2011.
3. Ook de gerealiseerde budgetten stijgen heel licht, maar op een veel lager peil van de begrotingen, namelijk € 1,8 miljoen. Vergeleken met de bijgestelde begroting zijn de gerealiseerde budgetten stelselmatig lager; gemiddeld € 0,3 miljoen of wel 19%.
4. Het algemene beeld is dat de primitieve en de gewijzigde begroting dicht bij elkaar liggen, maar dat die gelden vervolgens maar voor 81% worden besteed.

Tabel 6.1 Onderhoudskosten riolen in 2007/2012; bedragen in duizenden euro's

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011*)	2012
Primitieve begroting T (najaar T-1)	2.088	2.078	2.033	2.327	2.084	1.991
begroting na wijziging (in jaar T)	2.165	1.744	2.341	2.421	2.235	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.741	1.617	1.804	1.894	1.799	nb

*) Vanaf 2011 geen indirecte kosten meer op producten geboekt, maar op product bedrijfsvoering

Tabel 6.2 Gemiddelde kosten riolen volgens primitieve begroting, begroting na wijziging en rekening in 2007/2011; bedragen in duizenden euro's

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	2.122
begroting na wijziging (in jaar T)	2.181
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.771

In de eerste jaren voert het college het aanbestedingsbeleid aan als oorzaak van de vertraagde uitvoering van plannen; later wordt er niets meer over gezegd. Tegen deze achtergrond is de stijging van de egalisatiereserve riolering begrijpelijk. Deze gaat van € 2,1 miljoen op 1.1.2007 tot € 3,2 miljoen op 1.1.2012. In de nota's reserves en voorzieningen werd een minder grote stijging of zelfs een daling verwacht.

Dit alles roept de vraag op wat er loos is met de uitvoering, waardoor jaar op jaar eenvijfde van het budget niet wordt besteed. Theoretisch zijn er twee mogelijke verklaringen, die natuurlijk ook in combinatie kunnen optreden. Of het college en zijn apparaat voerden eenvijfde van de plannen niet uit, of de kostenraming van de plannen was stelselmatig te pessimistisch. Het valt buiten de perken van dit onderzoek om na te gaan welke (combinatie van) verklaringen van toepassing is. Wel is echter opmerkelijk dat in geen van de bestudeerde documenten aan deze stelselmatige onderbesteding aandacht wordt besteed. Overigens is in *geen* van de onderzochte documenten sprake van een zorgelijke situatie van het rioleringsstelsel.

Verder zijn vragen te stellen bij de hoogte van de riooltarieven. Formeel is er niets aan de hand, omdat de riooltarieven wettelijk zijn afgestemd op de *begrote* kosten. Wanneer echter steeds blijkt dat de feitelijke kosten lager zijn dan begroot, rijst de bestuurlijke vraag of er geen ruimte is voor tariefsverlaging. Ook de accountant maakt hierover in zijn rapport bij de jaarrekening 2010 een opmerking.³² Pas in de begroting van 2013 stelt het

³² PWC, Rapport van bevindingen bij jaarrekening 2010, 18 mei 2011, blz. 12.

college voor de rioolheffing te verlagen en aldus de egalisereserves naar een lager niveau te brengen.

6.3 Beleid

Een belangrijk beleidsdoel van het vorige gemeentelijke rioleringsplan - het GRP 2000-2004 - betrof het afvalwater van percelen in het buitengebied. Die percelen dienden hetzij te worden aangesloten op de riolering, hetzij een eigen, individuele voorziening te treffen, zoals een IBA, een installatie voor “individuele behandeling van afvalwater”. Het GRP 2000-2004 bevatte ook langetermijndoelen die verder gingen dan het jaar 2004, zodat het in de jaren nadien nog steeds als beleidsdocument voor het rioolbeheer kon dienen.

Beleidsmatig gezien vormt de verbrede zorgplicht het hoofdthema in de jaren waarop dit rekenkameronderzoek zich richt (2007-2012). Belangrijk in de beleidsontwikkeling is het opstellen van een regenwaterstructuurplan. In dat plan krijgt de raad drie scenario's aangereikt, en kiest het scenario met de naam “wenselijk”.³³

Het verbrede gemeentelijke rioleringsplan (VGRP) 2010-2014 vermeldt de algemene doelen voor 2010-2014. Deze zijn deels gebaseerd op de nieuwe wetgeving, deels op eigen gemeentelijke ambities:³⁴

- inzameling en transport van stedelijk afvalwater,
- inzameling en verwerking van regenwater (voor zover niet door particulieren),
- beleid vaststellen voor de grondwaterzorgplicht en
- doelmatig beheer en goed gebruik van de riolering.

Alle doelen behalve het derde worden concreet uitgewerkt; bij het derde is dat (nog) niet mogelijk, omdat “grondwater een gecompliceerd natuurlijk systeem is dat beïnvloed wordt door vele factoren en dat minder eenvoudig te koppelen is aan specifieke maatstaven”.³⁵

Het VGRP 2010-2014 bevat ook een evaluatie van de voorafgaande periode. Op basis daarvan is een gedetailleerde raming opgesteld van de benodigde financiële, personele en andere middelen. Vervolgens worden drie scenario's voor klimaatbestendigheid geschetst; de scenario's verschillen in de omvang van het gescheiden rioolstelsel.

6.4 Uitvoering

De kwaliteit van de gemeentelijke riolering is minder onderhevig aan invloeden van buitenaf, bijvoorbeeld het weer, dan de gemeentelijke wegen. Daardoor fluctueert de kwaliteit van het rioolstelsel minder. Voor een doelmatig en effectief beheer zijn daarom minder inspecties nodig dan bij wegen. Per jaar wordt een vijfde van het stelsel globaal geïnspecteerd, zodat in een periode van vijf jaar het hele rioolstelsel is bekeken. Met globale

³³ Jaarverslag 2011, programma Leefomgeving, blz. 76.

³⁴ idem, blz. 22.

³⁵ idem, blz. 23.

inspectie wordt bepaald welke stukken riolering gereinigd moeten worden, welke nader geïnspecteerd moeten worden met een rioolcamera en wat vervolgens aan klein onderhoud moet gebeuren. Daarnaast worden er ook inspecties uitgevoerd in riolen onder wegen die in de komende jaren in de planning staan vervangen te worden of waaraan groot onderhoud zal worden gepleegd. Er wordt dus niet 'klakkeloos' geïnspecteerd.

De inspectiegegevens worden geautomatiseerd in de beheerpakketten ingelezen. In die gevallen dat onderhoud nodig is, leidt de combinatie van een eenheidsprijs voor de betreffende onderhoudsmaatregel met de omvang van de schade tot een benodigd budget. De rioolwerkzaamheden in de eerste vijf jaren worden afgestemd met de planning van wegen en in mindere mate met de planning van groen. Eén en ander leidt tot een meerjarenplanning voor elke discipline.

De wijze van uitvoering illustreert wat in de vorige hoofdstukken al duidelijk werd: riool-, wegen- en waterbeheer staan niet op zichzelf en worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd. Om redenen van kostenbesparing en het voorkomen van onnodige overlast voor burgers en bedrijven worden de werkzaamheden *op* de weg zo mogelijk gecombineerd met werkzaamheden *onder* de weg.

Als zodanig maakt dit alles een goede en gedegen indruk. Wel blijft de vraag staan die we eerder opriepen: waarom wordt er stelselmatig minder uitgegeven dan begroot?

6.5 Verantwoording

De verantwoording in de jaarverslagen staat in de jaren 2007/09 nog sterk in het teken van het oude GRP, waarin het aansluiten op de riolering van panden in het buitengebied centraal stond. In jaarverslag 2009 lezen we bijvoorbeeld dat met de bouw van 360 IBA's³⁶ het aantal deelnemers 20% hoger was dan verwacht.

Vanaf 2010 ligt het accent sterk op de verantwoording over de doelen uit het nieuwe VGRP 2010-2014. In het jaarverslag 2010 vinden we informatie over diverse projecten, zowel over de 'gewone' vervanging van verouderde riolen als over afkoppelingen van daken en wegverhardingen van het 'afvalriool'. Wat ontbreekt zijn getalsmatige prestatie-indicatoren. Het college zegt toe dat deze vanaf 2012 in de begroting zullen staan.³⁷ Deels is dat inderdaad het geval. In het programma leefomgeving wordt een concreet doel genoemd met betrekking tot afvalwater en hemelwater, namelijk het oppervlak verharding en daken van gebouwen dat men de komende jaren wil afkoppelen van het reguliere 'afvalriool'. De beschrijving van doelen in de paragraaf kapitaalgoederen blijft zeer algemeen.

Het meest opmerkelijke blijft natuurlijk wat in paragraaf 6.2 al aan de orde kwam: nergens wordt verantwoording afgelegd over het feit dat een vijfde van de toegekende budgetten stelselmatig niet werd besteed en wat de achtergronden daarvan zijn.

³⁶ Een IBA is een installatie van "individuele behandeling van afvalwater"

³⁷ Jaarverslag 2010, programma Leefomgeving, blz. 62,63.

6.6 Conclusies bij kapitaalgoed “riool”

Algemeen en financieel

1. De feitelijke uitgaven zijn structureel lager dan het begrote budget; gemiddeld 19% lager. Dat betekent dat de raad bij het vaststellen van de begroting op dit punt over onvoldoende realistische ramingen beschikt.
2. De egalisatiereserve riolering is navenant gestegen, terwijl volgens de plannen een constant of zelfs dalend niveau werd verwacht. In begroting 2013 wordt voorgesteld de reserve en de tarieven te verlagen.

Beleid

3. Het beleid was tot 2011 neergelegd in het wettelijke verplichte gemeentelijke rioleringsplan (GRP) en bijbehorende beleidsnota's; het richtte zich vooral op riool-aansluitingen in het buitengebied.
4. Sinds 2011 is er het “verbrede gemeentelijke rioleringsplan” (vGRP), waaraan het regenwaterstructuurplan voorafging. Het actuele beleid is naast het ‘oude’ rioolbeheer ook gericht op gescheiden afvoer van hemelwater en afvalwater.
5. De doelen zijn in de begrotingen 2007/2011 heel algemeen geformuleerd; vanaf de begroting 2012 zijn ze concreter, maar alleen beleidsmatig in het programma Leefomgeving en niet beheersmatig in de paragraaf kapitaalgoederen.

Uitvoering

6. De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. Als zodanig maakt dit een gedegen indruk. Klaarblijkelijk is het dagelijkse, operationele beheer goed op orde.
7. De beheerplannen voor riolering worden zoveel mogelijk afgestemd met die van de wegen en waar nodig ook met het groenbeheer. In die zin is sprake van integraal beheer.
8. Afgaande op de financiële resultaten is in 2007/2011 een vijfde van de plannen niet uitgevoerd en/of goedkoper uitgevoerd dan begroot; de bestudeerde documenten geven hiervoor geen uitsluitsel.

Verantwoording

9. In de jaarverslagen wordt over de uitvoering uitgebreid en concreet verantwoording afgelegd. In de eerste jaren betreft dit vooral de riolering in het buitengebied, in de laatste jaren het ‘afkoppelen’ van hemelwater.
10. Het ontbreekt aan een strategische evaluatie over meerdere jaren. Dat heeft onder meer het gevolg dat nergens aandacht wordt besteed aan de structurele onderbesteding in de jaren 2007/2011 en de achtergronden daarvan.

7. Groen (incl. speelplaatsen)

7.1 Inleiding

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

7.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

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

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

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

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. We wijzen erop dat de opzet van de begroting met ingang van 2011 is gewijzigd. Tot 2011 maakten de indirecte kosten deel uit van de onderhoudskosten; vanaf 2011 niet meer en worden ze geboekt onder “product bedrijfsvoering”. Dat betekent dat de kosten t/m 2010 niet goed vergelijkbaar zijn met die vanaf 2011. *De uitgavengroei die we noemen in de conclusies is daarom in werkelijkheid wat hoger.*

We presenteren de informatie in twee tabellen. Tabel 7.1 geeft de jaarlijkse ontwikkeling weer, zowel de begrote als de werkelijke. Nu is het een algemeen verschijnsel dat zich bij de uitvoering van werkzaamheden in de openbare ruimte vertragingen en versnellingen voordoen waardoor de ontwikkeling van jaar op jaar grillig kan zijn. Daarom hebben we in Tabel 7.2 het gemiddelde over vijf jaar berekend. Uit deze tabellen zijn volgende conclusies te trekken:

1. Met € 1,8 miljoen per jaar gaat in groen ongeveer evenveel geld om als met de rio-
lering.
2. De bedragen uit primitieve en gewijzigde begrotingen en uit de rekening verschillen
nauwelijks van elkaar; met uitzondering van 2011. Dat wijst erop dat groenbeheer
een goed beheerst en daardoor voorspelbaar proces is. Daarbij speelt een rol dat
financiering met eenmalige middelen bij “groen” weinig voorkomt.
3. Na een stijging in de tussenliggende jaren ligt het budget in 2012 licht onder het ni-
veau van 2007 (het effect van de indirecte kosten niet meegerekend)
4. Speelplaatsen zijn van ondergeschikt financieel belang; hun aandeel in de gerealiseerde kosten is in 2007/11 gemiddeld minder dan 7%.

Tabel 7.1 Onderhoudskosten groen exclusief speelplaatsen in 2007/2012 en inclusief speelplaatsen (x € 1000)

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011*)	2012
Groenonderhoud exclusief speelplaatsen						
Primitieve begroting T (najaar T-1)	1.475	1.526	1.768	2.043	1.821	1.438
begroting na wijziging (in jaar T)	1.475	1.545	1.729	2.070	1.524	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.473	1.593	1.784	2.067	1.525	nb
Groenonderhoud inclusief speelplaatsen						
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.583	1.698	1.858	2.224	1.684	nb
waarvan speelplaatsen	110	105	74	157	159	nb

*) Vanaf 2011 geen indirecte kosten meer op producten geboekt, maar op product bedrijfsvoering

Tabel 7.2 Gemiddelde onderhoudskosten groen exclusief speelplaatsen in 2007/2012 en inclusief speelplaatsen (x € 1000)

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Groenonderhoud exclusief speelplaatsen	
Primitieve begroting T (najaar T-1)	1.726
begroting na wijziging (in jaar T)	1.669
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.688
Groenonderhoud inclusief speelplaatsen	
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	1.809
waarvan speelplaatsen	121

7.3 Beleid

Bij het groenbeheer valt onderscheid te maken tussen het groen in de bewoonde kernen en in het buitengebied. Voor het eerste is het groenstructuurplan de beleidsmatige basis, voor het laatste is dat het landschapsbeheerplan. Wat betreft het buitengebied is in 2012 een begin gemaakt met nieuw beleid door het verschijnen van de “Kadernota Buitengebied 2012”. Daarnaast zijn er specifieke beleidsplannen op onderdelen. In 1999 werd de “Speelplaatsennota Gemeente Achtkarspelen” opgesteld, in 2010 de nota “Bomenbeleid gemeente Achtkarspelen”. Zoals de titels al aangeven, zijn deze nota’s divers van aard. De

speelplaatsennota is heel concreet, de kadernota buitengebied is veel abstracter van inhoud. We gaan nader in op de speelterreinen, omdat daar veel bestuurlijke aandacht naar uitgaat in de onderzoeksperiode.

Speelterreinen

In 1997 trad het Attractiebesluit in werking.³⁸ Dit besluit bevat strengere eisen voor de constructie en onderhoud van speeltoestellen. Bij ongelukken zouden de producent (of verkoper) en de eigenaar/beheerder aansprakelijk kunnen worden gesteld. Daarom initieerde de gemeente een onderzoek met als eindrapport de “Speelplaatsennota Gemeente Achtkarspelen” (1999). Conclusie in de nota: de meeste speeltoestellen voldoen niet aan de nieuwe eisen. In de jaren nadien zijn ze successievelijk vervangen en werd de ondergrond van rubberen tegels voorzien. Rond 2008 was dit proces afgerond en start de ‘routinematige’ beheerfase. In de beleidsprogramma’s van de begroting en 2007/2012 leest men zelden tot nooit over speelplaatsen. Pas kort geleden viel het woord “speelplaatsen” weer in de begrotingsstukken, namelijk als een mogelijkheid om te bezuinigen. Zoals uit paragraaf 7.5 zal blijken, wordt wel in de jaarverslagen verantwoording afgelegd op de uitvoering van het speelplaatsenbeleid.

7.4 Uitvoering

In de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen treffen we jaarlijks vergelijkbare passages aan over de uitvoering. We citeren uit de begroting van 2007 als representatief voorbeeld. Over groenonderhoud staat er: “Basis voor het groenonderhoud in het buitengebied van Achtkarspelen is het landschapsbeheerplan. Dit plan is bedoeld als beleidskader waaraan ontwikkelingen in het landschap kunnen worden getoetst. Het groenstructuurplan bevat de visie van het openbaar groen in de gemeente. In dit plan wordt de kwaliteit en duurzaamheid van het openbaar groen op hoofdlijnen uitgewerkt. Voor het groenonderhoud wordt gewerkt met een groenbeheerplan. Hierdoor heeft de gemeente, zowel in de planfase als in de beheerfase, inzicht in de kosten van het beheer en onderhoud van het openbare groen. Aan de hand van deze informatie worden de jaarlijkse onderhoudsbudgetten vastgesteld.”³⁹

Dat die teksten van jaar op jaar vrijwel identiek zijn, interpreteren we dat groenbeheer een vrij routinematige aangelegenheid is waar weinig ‘spannende’ zaken gebeuren. De gemeente doet zijn werk en op grond van de bestudeerde documenten wordt dat goed gedaan. Periodiek worden de diverse onderdelen van “groen” geïnspecteerd, de resultaten worden in beheersystemen verwerkt en op basis daarvan wordt een meerjarige onderhoudsplanung gemaakt, die ook financieel wordt vertaald.

³⁸ Staatsblad, 1996, 474. Dit op 3-9-1996 gepubliceerde besluit heette aanvankelijk voluit “Veiligheid Attractie- en speeltoestellen” en sinds 2003 “Warenwetbesluit Attractie- en speeltoestellen”.

³⁹ Programmabegroting 2007, blz. 68.

Wat we in de stukken overigens niet aantreffen is een meer algemene evaluatie van de doelmatigheid van het groenbeheer; daarop komen we in de volgende paragraaf terug.

7.5 Verantwoording

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

Een uitzondering betreft speelplaatsen. Met 7% van het groenbudget zijn die financieel van onderschikt belang, maar blijkbaar werd er politiek-bestuurlijk veel waarde aan gehecht. Het jaarverslag van 2008 bevat deze passage: "Sinds in 1999 de speelplaatsennota is vastgesteld zijn er tientallen speelterreinen door de gemeente heen aangelegd. Wat dat betreft komen we in de afrondende fase. Er wordt nog geïnvesteerd in het aanbrengen van rubbertegels bij al eerder aangelegde speelterreinen en het aanleggen van speelterreinen in nieuwbouwwijken."⁴⁰ Vervolgens worden bij naam en toenaam de plaatsen genoemd waar rubberen tegels zijn aangelegd. Ook de jaarverslagen 2009 en 2010 berichten over de voortgang van de vervanging van houtsnippers door rubberen tegels, inclusief de locaties waar dat gebeurd is.

Zoals gezegd is er in de beschouwde jaren geen evaluatie gehouden van de doelmatigheid van de uitvoering in het algemeen. Het dan nieuwe college doet er in oktober 2007 in het document "Gewogen Ambitie II" een aanzet toe. Het college meldt dat uit een benchmark blijkt dat de gemeente veel minder uitgeeft dan andere gemeenten. Afgezet tegen het aantal m² groen, gaat het om € 400.000 per jaar minder. Daarom stelt het college voor het budget vanaf 2008 met € 50.000 te verhogen. Het college verwacht dat daarmee de kwaliteit van het groen "volgend jaar acceptabel" zal zijn. Waar dat optimisme op is gebaseerd is uit "Gewogen Ambitie II" niet af te leiden.

Veel belangrijker dan dat achten wij dat de benchmark geen enkel vervolg krijgt in een meer algemene en meer diepgaande evaluatie over de kwaliteit van het groenbeheer en de daarmee verbonden kosten.

7.6 Conclusies bij kapitaalgoed "groen"

Algemeen en financieel

1. Na een stijging in de tussenliggende jaren ligt het budget in 2012 iets onder het niveau van 2007 en bedraagt circa € 1,7 miljoen inclusief speelplaatsen.
2. De begrote en feitelijke uitgaven liggen dicht bij elkaar, wat wijst op een goed beheerst proces. Daarbij speelt mee dat eenmalige middelen (die voor schommelingen kunnen zorgen) bij "groen" niet zo veel voorkomen.

⁴⁰ Jaarverslag 2008, blz. 60.

Beleid

3. Er zijn diverse beleidsnota's vastgesteld door de raad, zowel over de volle breedte van het groenbeheer als op onderdelen. De deelnota's kennen een uitwerking in concrete doelen en beheersmaatregelen, inclusief een financiële vertaling.
4. De beschrijving van de beheeraspecten in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen zijn algemeen van aard en vormen amper een basis voor sturing.

Uitvoering

5. De resultaten van de jaarlijkse inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de uitvoeringsplannen. De frequentie van de inspecties zijn afgestemd op het soort object: speelplaatsen worden vaker gecontroleerd dan plantsoenen en gazons. Er zijn zowel uitvoeringsplannen voor de lange als de korte termijn; een financiële planning maakt hier deel van uit. Het geheel overziende heeft de gemeente de uitvoering goed in de greep.
6. In voorkomende gevallen wordt het groenbeheer integraal aangepakt met dat van de wegen en de riolen.

Verantwoording

7. In de jaarverslagen wordt over groenbeheer in het algemeen vrijwel geen verantwoordingsinformatie gegeven.
8. Over speelplaatsen is in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen van de jaarverslagen 2007 t/m 2010 vrij veel en concrete informatie te vinden.
9. Wat ontbreekt is een alomvattende evaluatie van de doelmatigheid het groenbeheer.

8. Gebouwen

8.1 Inleiding

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

8.2 Schets van beleidsterrein en financieel beslag

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

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

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

Aldus komen de begrote en gerealiseerde kosten op verschillende momenten van de budgetcyclus in beeld. We wijzen erop dat de opzet van de begroting met ingang van 2011 is gewijzigd. Tot 2011 maakten de indirecte kosten deel uit van de onderhoudskosten; vanaf 2011 niet meer en worden ze geboekt onder “product bedrijfsvoering”. Dat betekent dat de kosten t/m 2010 niet goed vergelijkbaar zijn met die vanaf 2011. *De uitgavengroei die we noemen in de conclusies is daarom in werkelijkheid wat hoger.*

We presenteren de informatie in twee tabellen. Tabel 8.1 geeft de jaarlijkse ontwikkeling weer, zowel de begrote als de werkelijke. Nu is het een algemeen verschijnsel dat zich bij bouwkundige werken vertragingen en versnellingen voordoen waardoor de ontwikkeling van jaar op jaar grillig kan zijn. Daarom hebben we in Tabel 8.2 het gemiddelde van vijf jaar berekend. Uit deze tabellen zijn volgende conclusies te trekken:

1. Met gemiddeld € 0,5 miljoen per jaar gaat in gebouwenbeheer relatief weinig geld om, namelijk 5% van alle kosten van kapitaalgoederenbeheer.
2. Uit de cijfers blijkt een stijgende trend; in 2011 was het aandeel in de totale kosten zelfs 9%.
3. Over meerdere jaren bezien wordt er feitelijk wat minder uitgegeven dan in de primitieve begroting werd gebudgetteerd, namelijk 5%. Het gemiddelde verschil tussen realisatie en gewijzigde begroting is veel groter: 17%. *Indien* de uitkomst voor 2011 maatgevend is, dan is sprake van een inhaalslag.

Tabel 8.1 Onderhoudskosten gebouwen in 2007/2012 (x € 1000)

document (moment van vaststelling)	2007	2008	2009	2010	2011*)	2012
<i>Gebouwen</i>						
Primitieve begroting T (najaar T-1)	357	566	478	697	696	671
begroting na wijziging (najaar T)	563	575	768	420	876	nb
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	451	360	547	399	894	nb

*) Vanaf 2011 geen indirecte kosten meer op producten geboekt, maar op product bedrijfsvoering

Tabel 8.2 Gemiddelde onderhoudskosten gebouwen in 2007/2011 (x € 1000)

document (moment van vaststelling)	Gemiddelde 2007/11
Primitieve begroting T (najaar T-1)	559
begroting na wijziging (in jaar T)	640
Jaarverslag T (voorjaar T+1)	530

In zijn rapport bij de jaarrekening 2009 merkt de accountant op dat er kleine onzekerheden zijn bij de onderbouwing van de voorzieningen voor welzijns- en sportaccommodaties.⁴¹ Afgaande op de latere accountantsrapporten en de overige informatie is onze indruk dat dit thans niet meer speelt.

8.3 Beleid

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

⁴¹ PWC, Rapport van bevindingen bij jaarrekening 2009, 12 mei 2010, blz. 13.

Deze constellatie heeft gevolgen voor de aard van het beleid. Deze is het beste te illustreren aan de onderwijsgebouwen. Daarin speelt het IHP, het integrale 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 in tegen. Het essentiële beleidsdoel is feitelijk het bereiken van een 'deal' waarmee alle betrokken partijen min of meer kunnen leven.

Het langzaamaan teruglopen van het inwonertal is een andere omstandigheid die doorwerkt in het beheer van gebouwen. Het antwoord daarop 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 voor het onderwijsveld.⁴² Dat betekent bijvoorbeeld dat het beheer van twee bouwtechnische identieke locaties kan verschillen omdat de ene zelfstandig zal blijven bestaan en de andere op de nominatie staat te verdwijnen, waarna haar functie opgaat in een breder geheel. Met andere woorden: in het gebouwenbeheer zijn beleidsinhoudelijke keuzes en beheersmatige aspecten op een ingewikkelde manier met elkaar verweven.

8.4 Uitvoering

Evenals bij de andere kapitaalgoederen zijn ook bij gebouwen inspecties van belang. Ze vinden niet jaarlijks plaats, maar eens in de twee tot drie jaar, omdat de veranderingen van de kwaliteit niet zo groot zijn. Per subcategorie welzijn, sport en overige worden aparte inspectierondes gehouden. De inspecties worden ingebracht in de MOP's (de meerjarenonderhoudsplannen). Die bevatten zowel een technische, als een financiële planning.

Door de aard van het kapitaalgoed "gebouwen" wordt de gemeente meer op de vingers gekeken dan bij wegen en riolen. Een zuiver 'technisch' uitvoeren van het gebouwenbeheer is er daarom niet bij. Dat bleek bijvoorbeeld bij het beheer van onderwijsgebouwen. Het onderwijsveld had los van de gemeente zelf gebouwinspecties laten uitvoeren en kwam tot andere conclusies dan de gemeente op basis van háár inspecties.⁴³ Deze gang van zaken illustreert dat het beheer van gebouwen meer dan bij andere kapitaalgoederen een kwestie is van 'dealen' in een 'gepolitiseerd' krachtenveld.

8.5 Verantwoording

Anders dan in de begrotingen is de informatie in de programma's van de jaarverslagen concreet; hetzelfde geldt voor de bestuursrapportages gedurende het jaar. Vaak worden schoolgebouwen en andere accommodaties waaraan onderhoud is gepleegd bij naam ge-

⁴² Integraal Huisvestingsplan 2009 - 2012, blz. 5.

⁴³ Integraal Huisvestingsplan 2013 - 2016, blz. 3.

noemd. Ook over de voortgang rond het KCC, het klantcontactcentrum, wordt regelmatig gerapporteerd.

De informatie in de paragrafen kapitaalgoederen van de jaarverslagen is daarentegen algemeen, wel wordt de beheersmatige informatie op onderdelen geactualiseerd. Dat betreft vooral het inventariseren en inspecteren van gebouwen in de jaren 2007/09. Dat was toen een slepende kwestie, maar dat probleem is inmiddels opgelost.

8.6 Conclusies bij kapitaalgoed “gebouwen”

Algemeen en financieel

1. De beheerskosten van gebouwen zijn in 2007/2011 met gemiddeld € 0,5 miljoen per jaar vrij beperkt, namelijk 5% van de kosten voor alle kapitaalgoederen tezamen.
2. Gemiddeld genomen werden de (gewijzigde) budgetten in 2007/2011 niet volledig uitgegeven. Wel is er een sterk stijgende trend: in 2011 namen gebouwen zelfs 9% van de totale kosten voor hun rekening. *Indien* de uitkomst voor 2011 maatgevend is, is sprake van een inhaalslag.

Beleid

3. Het beheer van gebouwen vindt plaats in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld, waarin de gemeente tot overeenstemming moet komen met diverse belangengroepen. Het beleid is daarom sterk geformuleerd in termen van processen en procedures (die gericht zijn op overeenstemming) en nauwelijks in termen van technische kwaliteitsnormen.
4. De verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting zal binnenkort waarschijnlijk worden ‘doorgedecentraliseerd’ naar de schoolbesturen, waardoor de gemeente meer op afstand komt te staan.

Uitvoering

5. De resultaten van de inspecties worden ingebracht in een beheersysteem en vormen de basis van de meerjarige onderhoudsplannen en de erop volgende uitvoering. De inspecties vinden eens in twee tot drie jaar plaats.
6. Doordat de belangen van gebruikers van gebouwen en van de gemeente niet altijd gelijk zijn, kan de beheertechnische uitvoering toch onderwerp van discussie worden.

Verantwoording

7. In de jaarverslagen - en ook de bestuursrapportages - wordt veel en concrete informatie gegeven over het onderhoud van gebouwen. De gebouwen waar onderhoud plaatsvindt, worden met naam en toenaam genoemd. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is de informatie daarentegen algemeen.

9. Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In paragraaf 9.1 staat de beantwoording van de onderzoeksvragen. De daarna volgende paragraaf bevat de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamercommissie aan de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen verbindt.

9.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Kapitaalgoed “wegen” (zie hoofdstukken 4 en 3)

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

In november 2010 heeft de raad “beheerbeleid” voor *alle* wegen vastgesteld, inclusief doelstellingen voor de kwaliteit. De kwaliteit die men nastreeft is “basis”, een norm die wordt ontleend aan de veel gebruikte CROW-systematiek [1.a en 1.d]. Hoe en wanneer dat doel gehaald moet worden, is niet concreet aangegeven. In de praktijk richt het gemeentelijk beleid zich sinds 2007 uitsluitend op het wegwerken van achterstallig groot onderhoud [1.a en 1.b]. De doelen van het ‘achterstandenbeleid’ zijn uitgedrukt in één kengetal. Daardoor worden de vermindering van de achterstand en de kosten ervan ‘op één hoop gegooid’. Dat maakt het inzicht in de plannen en hun realisatie minder transparant, dan zou kunnen. [1.c].

Conclusie: Het beleidskader wegen is actueel en concreet. Het wordt echter onvoldoende gebruikt om de uitvoering in de tijd en in kosten te vergelijken met de voornemens.

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 uitkomsten ervan 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 [2.a en 2.b].

Conclusie: Door inspecties zijn waarborgen 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?**

Het beleid rond reserves en voorzieningen en activering en afschrijving voldoet aan de wettelijke vereisten. In de onderzoeksperiode 2007/2012 is daar in de praktijk steeds

meer naar gehandeld. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, komen strijdigheden met de voorschriften niet meer voor [3.b].

Zoals uit een in opdracht van het college gedaan onderzoek bleek, is de financiële verantwoording voor verbetering vatbaar, zowel in de begroting als de rekening. In de bestudeerde stukken spreekt het college regelmatig zijn zorg uit over krappe budgetten. Daar staat tegenover dat het achterstallig onderhoud veel sneller is weggewerkt dan gepland, terwijl tegelijkertijd het beschikbare jaarlijkse budget gemiddeld niet volledig werd benut. Het feit dat het college geld 'laat liggen' - gemiddeld € 0,4 miljoen per jaar in 2007/2011 - duidt niet op een enorme financiële krapte [3.c].

Een systematisch en consequent onderscheid van toegekende budgetten voor regulier onderhoud en voor achterstand en renovatie ontbreekt in de door ons bestudeerde stukken [3.d]. Dat past in een algemeen patroon van beperkte transparantie.

Wat de vorm van de paragraaf kapitaalgoederen betreft voldoet de gemeente Achtkarspelen slechts deels aan de eisen van het BBV en de eigen verordening.

Het informatiegehalte is bovendien beperkt. Wat geheel ontbreekt is een heldere uitleg hoe de kosten van de gewenste wegw kwaliteit worden vertaald naar de begroting. Het meest sprekende voorbeeld is dat een extern bureau heeft berekend dat het onderhoud van wegen jaarlijks € 2,3 miljoen kost, terwijl het college aangeeft ook wel met de helft toe te kunnen. Weliswaar geeft het college daarvoor enkele argumenten, maar het verschil is zo groot, dat de vraag opkomt hoe serieus zulke externe ramingen te nemen zijn, dan wel hoe serieus het college ze neemt. [3.a]

De eigen verordening verplicht tot een verslag van de voortgang van het onderhoud. Dit verslag wordt wel gedaan, maar uitsluitend over het achterstallige onderhoud. [3.a]

Conclusie: De financiering en financiële dekking voldoen aan de eisen die het BBV stelt. De informatie daarover - met name in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen - is onvoldoende. De beschikbare budgetten en financiële buffers zijn voldoende om de gewenste wegw kwaliteit te realiseren.

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 [4.c]. De gemeente beschikt over een beheersysteem en daarvan afgeleide onderhoudsplannen; door periodieke inspecties wordt de informatie in het beheersysteem actueel gehouden [4.a en 4.b]. Ook dat vormt een basis voor een doelmatige uitvoering van het benodigde onderhoud.

De onderbesteding van het budget voor wegen in combinatie met een sneller dan geplande daling van het achterstallig onderhoud is te beschouwen als een aanwijzing voor doelmatig werken. Omdat een evaluerende analyse op dit punt ontbreekt, is hierover geen uitsluitsel te geven.

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?

Verantwoording over het beheer van wegen *in totaliteit* ontbreekt in de begrotingen en de rekeningen. Dat is niet veranderd, nadat de raad in november 2010 nieuwe kaders vaststelde voor het gehele wegenareaal. Verantwoording over het inlopen van het *achterstallig* groot onderhoud in de begroting en de rekening is summier. Belangrijke onderwerpen worden slechts in afzonderlijke rapporten buiten de budgetcyclus verantwoord [3.a]. Daaruit blijkt ondermeer dat de gemiddelde kwaliteit van de wegen is verbeterd van rapportcijfer 4,7 in 2007 naar 6,3 in 2011. Overigens loopt de informatie over de fysieke kwaliteit van het wegenareaal doorgaans een jaar achter. Dat is niet per se nodig, zoals het jaar 2009 laat zien [5.a].

De overige informatie die het college aan de raad levert, is niet altijd samenhangend. Drie voorbeelden 5.a]:

- In de jaarverslagen van 2007/2009 wordt het nieuwe aanbestedingsbeleid als oorzaak aangewezen van vertraging in de uitvoering. Vergelijken we echter doelen en realisatie, dan is er geen sprake van vertraging.
- Als argument voor een hoger onderhoudsbudget wordt gewezen op het risico van aansprakelijkheidsstelling door burgers. Uit het onderzoek van het college blijkt echter dat er weinig aansprakelijkheidsstellingen zijn.
- In het jaarverslag 2011 bevat het programma Leefomgeving de meest actuele informatie, terwijl de paragraaf kapitaalgoederen verouderde en achterhaalde informatie geeft over het wegenbeheer.

Verder is op te merken dat van een integrale inhoudelijke en financiële evaluatie over meerdere jaren geen sprake is. Zo kan het gebeuren dat het college structureel minder uitgeeft dan is begroot, en tegelijk zijn zorgen uit over te weinig budget. Dit tast het budgetrecht van de raad en ook zijn kaderstellende rol aan. Als achteraf blijkt dat delen van budgetten stelselmatig niet worden gebruikt, had de raad vooraf andere keuzes kunnen maken. [5.b]

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” (zie hoofdstuk 5 en 3)

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

In de vorm van diverse nota's (het verbreed gemeentelijke rioleringsplan, het gemeentelijke waterplan en het Regenwaterstructuurplan) beschikt de gemeente over een concreet en actueel beleidskader voor het waterbeheer. [1.a]. Deze plannen gaan in op gewenste kwaliteit (vaak is sprake van scenario's waaruit gekozen kan worden) en de daar-

mee gepaard gaande kosten. Ook behandelen ze diverse beheersmaatregelen. [1.b en 1.c]. (Zie voor het wettelijke kader voor het waterbeheer hoofdstuk 6 over de riolering [1.d].)

Conclusie: Er is voor waterbeheer 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?

De uitvoering vindt plaats op basis van een aan het Gemeentelijk waterplan gekoppeld projectenplan. [2.a en 2.b].

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?

Nog tot in het jaar 2010 werden de kosten van baggeren geactiveerd en vervolgens in 15 jaar afgeschreven. Dat spoorde niet met het BBV en het eigen financiële beleid. In 2010 is daar een einde aan gemaakt. De verhoudingsgewijs grote verschillen tussen begroting en rekening hangen met dit financieel-administratieve onderwerp samen. [3.b].

Wat de vorm van de paragraaf kapitaalgoederen betreft voldoet de gemeente Achtkarspelen slechts deels aan de eisen van het BBV en de eigen verordening. De praktische invulling hiervan bij het kapitaalgoed water is zodanig, dat de verstrekte informatie geringe waarde heeft [3.a]

Conclusies:

- *De financiering en financiële dekking van het waterbeheer voldoen na 2010 aan de eisen die het BBV stelt.*
- *De financiële informatie kapitaalgoederen is beperkt, waarbij echter moet worden bedacht dat het waterbeheer een paar procent uitmaakt van de kosten voor alle kapitaalgoederen tezamen.*

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 algemene voorwaarden van een doelmatige uitvoering voldaan [4.c].

Conclusie: Voorwaarden voor een doelmatig waterbeheer zijn vervuld.

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 waterbeheer uiterst summier, zowel inhoudelijk als financieel [3.a]. Dit hangt mogelijk samen met de geringe financiële omvang en het feit dat waterbeheer nauw verbonden is met rioolbeheer, waarin het als het ware vanzelf wordt 'meegenomen'. Op basis van het verbrede gemeentelijke rioleringsplan zijn in de begroting van 2012 enkele kengetallen opgenomen. Dat is positief.

Conclusie: De raad mist informatie over het waterbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken. Bij de raad en college lijkt er nauwelijks aandacht voor het onderwerp; het wordt echter indirect ‘meegenomen’ bij het rioolbeheer.

Kapitaalgoed “riolering” (zie hoofdstuk 6 en 3)

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

Met het verbreed gemeentelijke rioleringsplan (vGRP) van november 2010, het gemeentelijke waterplan uit 2009 en het Regenwaterstructuurplan uit 2010 beschikt de gemeente over een concreet en actueel beleidskader voor het rioolbeheer [1.a]. Deze plannen gaan in op gewenste kwaliteit (vaak is sprake van scenario's waaruit gekozen kan worden) en de daarmee gepaard gaande kosten. Ook behandelen ze diverse beheersmaatregelen. In vervolg hierop zijn in het programma Leefomgeving van de begroting van 2012 concrete beleidsdoelen opgenomen. De beheeraspecten in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen worden slechts in algemene termen beschreven [1.b en 1.c]. Het wettelijke kader voor deze plannen zijn de Wet milieubeheer en de Waterwet [1.d].

Conclusie: Er is voor rioolbeheer 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?

Er worden regelmatig inspecties gehouden; elk jaar wordt een vijfde van het rioolstelsel geïnspecteerd. De uitkomsten hiervan worden ingevoerd in beheersystemen 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 ‘in het veld is’ en dus ook op de hoogte is van eventuele risico's [2.a en 2.b].

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?

Het beleid rond reserves en voorzieningen en rond activering en afschrijving voldoet aan de wettelijke vereisten. Dat geldt ook voor de egaliseringsreserve riolering (die als een ‘voorziening’ zou moeten worden aangeduid). Wel heeft de accountant in 2010 een opmerking over de onderbouwing van de hoogte ervan gemaakt. In de begroting 2013 stelt het college voor de egaliseringsreserve riolering te verlagen. [3.b].

Uit onze financiële analyse blijkt dat in 2007/2011 sprake was van een structurele onderbesteding: een vijfde van het budget werd niet uitgegeven en de egaliseringsreserve riolering liep sterk op. Tegelijk zijn er geen aanwijzingen voor (ernstige) gebreken rond het

rioolstelsel. Op grond hiervan concluderen we dat de beschikbare middelen blijkbaar ruim voldoende zijn om eventuele risico's op te vangen.[3.c].

Van een consequent onderscheid van toegekende budgetten voor regulier onderhoud en voor achterstand en renovatie is op dit moment geen sprake [3.d].

Wat de vorm van de paragraaf kapitaalgoederen betreft voldoet de gemeente Achtkarspelen slechts deels aan de eisen van het BBV en de eigen verordening. Het informatiegehalte is bovendien beperkt. Wat geheel ontbreekt is een heldere uitleg van hoe de kosten van de gewenste kwaliteit worden vertaald naar de begroting [3.a].

Conclusie: De financiering en financiële dekking van het rioolbeheer voldoen aan de eisen die het BBV stelt. De informatie daarover - met name in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen - is onvoldoende. Voor zover we konden nagaan zijn de beschikbare budgetten en financiële buffers voldoende om de gewenste kwaliteit van het rioolstelsel te realiseren.

4. Wordt het kapitaalgoederenbeheer doelmatig uitgevoerd?

Het onderhoud aan riolering, water, groen en wegen wordt in de uitvoering integraal aangepakt en daarmee is aan één van de voorwaarden voor een doelmatige uitvoering voldaan [4.c]. De gemeente beschikt over een beheersysteem en daarvan afgeleide onderhoudsplannen; door periodieke inspecties wordt de informatie in het beheersysteem actueel gehouden [4.a en 4.b]. Ook dat vormt een basis voor een doelmatige uitvoering van het benodigde onderhoud.

De onderbesteding van het budget voor rioolbeheer en het feit dat er geen signalen zijn over (grote) gebreken, zou men kunnen zien als een aanwijzing voor doelmatig werken. Omdat een evaluerende analyse op dit punt geheel ontbreekt, is hierover geen uitsluitel 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?

In de jaarverslagen wordt over de uitvoering uitgebreid en concreet verantwoording afgelegd. In de eerste jaren betreft dit vooral de riolering in het buitengebied, in de laatste jaren het 'afkoppelen' van hemelwater. Dat betreft echter hoofdzakelijk beleidsmatige informatie. De informatie over het beheer is daarentegen summier [3.a].

Het ontbreekt aan een strategische evaluatie over meerdere jaren. Dat heeft onder meer het gevolg dat noch in begrotingen, noch in jaarverslagen aandacht wordt besteed aan de structurele onderbesteding in de jaren 2007/2011 en de achtergronden daarvan. [5.a en 5.b]

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

Kapitaalgoed “groen” (zie hoofdstuk 7 en 3)

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

Er zijn diverse beleidsnota's vastgesteld door de raad, zowel over de volle breedte van het groenbeheer, als op onderdelen. De deelnota's kennen een uitwerking in concrete doelen en beheersmaatregelen, inclusief een financiële vertaling. Daarmee beschikt de gemeente over een concreet en actueel beleidskader voor het beheer van de groenvoorzieningen [1.a]. In de nota's wordt de gewenste kwaliteit niet expliciet beschreven. Wel behandelen ze diverse beheersmaatregelen en de kosten die ze met zich meebrengen. De beheeraspecten in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen worden slechts in algemene termen beschreven [1.b en 1.c]. Het wettelijke kader voor deze plannen zijn onder meer de Algemene wet bestuursrecht en de Flora- en Faunawet [1.d].

Conclusie: Er is voor groenbeheer een concreet en actueel beleid, zij het dat de kwaliteit niet expliciet is gedefinieerd.

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, waaronder het risico op letsel voor burgers. De uitkomsten hiervan worden ingevoerd in beheersystemen die op hun beurt de grondslag vormen van de planning en uitvoering, ook financieel. 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 [2.a en 2.b].

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

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

Afgaande op het bestudeerde materiaal worden bij het groenbeheer de voorschriften rond dekking en financiering nageleefd. [3.b]. Uit onze financiële analyse blijkt dat in 2007/2011 de begrote en feitelijk bestede budgetten dicht bij elkaar lagen. Tegelijk zijn er geen aanwijzingen voor (ernstige) problemen rond het groenbeheer. Op grond hiervan concluderen we dat de beschikbare middelen blijkbaar voldoende zijn om eventuele risico's tegemoet te treden.[3.c].

Voor een betere financiële planning en verantwoording achten wij een systematisch en consequent onderscheid van toegekende budgetten voor regulier onderhoud en voor achterstand en renovatie nodig. Daarvan is op dit moment geen sprake [3.d].

Wat de vorm van de paragraaf kapitaalgoederen betreft voldoet de gemeente Achtkarspelen slechts deels aan de eisen van het BBV en de eigen verordening. Het informatiegehalte is bovendien heel beperkt. In het beleidsdeel wordt niet ingegaan op de gewenste

kwaliteit. Dus kan het college evenmin aangeven hoe de kosten van de gewenste kwaliteit van het groen worden vertaald naar de begroting [3.a].

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

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 [4.c]. De gemeente beschikt over een beheersysteem en daarvan afgeleide onderhoudsplannen; door periodieke inspecties wordt de informatie in het beheersysteem actueel gehouden [4.a en 4.b]. 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 zou men kunnen zien als een aanwijzing voor doelmatig werken. Omdat een alomvattende evaluatie van het groenbeheer geheel ontbreekt, is hierover geen uitsluitsel te geven.

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?

In de jaarverslagen wordt vrijwel alleen over het beheer van het speelplaatsen uitgebreid en concreet verantwoording afgelegd; dat gaat echter maar over 7% van de totale uitgaven van groenbeheer. Het ontbreekt aan een alomvattende evaluatie van het groenbeheer. Daardoor is niet te bepalen hoe de feitelijke kwaliteit zich verhoudt tot de kosten. Bovendien worden geen expliciete keuzes over de kwaliteit van het groen gemaakt. Dus is ook onduidelijk hoe de feitelijke kwaliteit zich verhoudt tot de impliciet waarschijnlijk wel bestaande wensen.

Conclusie: De raad mist informatie over de volle breedte van het groenbeheer om zijn budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Bij het bestuur lijkt er vrij weinig aandacht voor groenbeheer, behalve voor de speelplaatsen.

Kapitaalgoed “gebouwen” (zie hoofdstuk 8 en 3)

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

De Accommodatienota uit 2008 vormt het algemene beleidskader voor het gebouwenbeheer. Voor onderwijsgebouwen is het IHP, het integraal huisvestingsplan van groot belang. In 2012 is een IHP 2013-2016 tot stand gekomen. De gemeente beschikt daarmee over een gedegen en redelijk actueel beleidskader voor het gebouwenbeheer [1.a]. De context waarbinnen het beheer plaatsvindt, zorgt ervoor dat het beleid vooral geformuleerd is in termen van processen en procedures (die gericht zijn op overeenstemming) en nauwelijks in termen van technische kwaliteitsnormen. [1.b en 1.c]. 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 [1.d].

Conclusie: Er is voor gebouwenbeheer een gedegen en redelijk actueel beleid; de specifieke aandacht voor dit beleidsveld is sterk procesmatig is georiënteerd.

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 worden ingevoerd in beheersystemen. Die vormen op hun beurt de basis van de planning en uitvoering, ook financieel. 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 [2.a en 2.b]. Overigens zal het beheer van onderwijsaccommodaties vermoedelijk 'doorgedecentraliseerd' naar de schoolbesturen, waardoor de gemeente meer op afstand zal komen te staan dan bij andere gebouwen.

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

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

Zoals bleek uit paragraaf 3.4 voldeed het activeringsbeleid rond 2008 niet aan de voorschriften. Afgaande op het bestudeerde materiaal is dat nu wel het geval.[3.b]. Uit onze financiële analyse blijkt dat in 2007/2011 de begrote budgetten gemiddeld genomen niet volledig werden besteed. Indien de rekening van 2011 maatgevend is, is sprake van een inhaaloperatie. Verder bevatten de bestudeerde documenten geen signalen dat er onvoldoende reguliere middelen en financiële buffers zijn om eventuele risico's tegemoet te treden.[3.c en d].

Wat de vorm van de paragraaf kapitaalgoederen betreft voldoet de gemeente Acht-karspelen slechts deels aan de eisen van het BBV en de eigen verordening. In het beleidsdeel wordt niet ingegaan op de gewenste kwaliteit. Dat is echter in de specifieke beleidscontext van het gebouwenbeheer een begrijpelijke situatie [3.a].

Conclusie: De financiering en financiële dekking van het gebouwenbeheer voldoen aan de eisen die het BBV stelt. Voor zover we konden nagaan zijn de beschikbare budgetten en

financiële buffers voldoende om de met maatschappelijke partners overeengekomen onderhoudsplannen te realiseren.

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 [4.a en 4.b]. Daarmee is voldaan aan één van de voorwaarden voor een doelmatige uitvoering van het benodigde onderhoud. In beginsel biedt de nota accommodatiebeleid de beleidsmatige handvatten voor een integrale visie op waar welke voorzieningen gesitueerd (zullen) zijn. Wat betreft het onderwijs bevat het IHP in beginsel de procesmatige handvatten om tot een bestuurlijk en maatschappelijk gedragen gebouwenbeheer te komen. In de context van het gebouwenbeheer is dat een belangrijke voorwaarde voor doelmatigheid. In het bestek van dit onderzoek zijn wij niet nagegaan hoe een en ander in de praktijk eruit ziet [4.c].

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 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. Méér dan bij andere kapitaalgoederen treedt daarbij de spanning met zijn volksvertegenwoordigde rol op.

9.2 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het onderzoek van de rekenkamercommissie leidt tot volgende hoofdconclusie:

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, ook al is deze informatie vaak wel opgenomen in onderliggende documenten. Hierdoor mist de raad voldoende informatie op hoofdlijnen over het kapitaalgoederenbeheer om zijn budgetrecht en zijn kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te kunnen vullen.

Andere (deel)conclusies van het onderzoek zijn:

1. De informatie in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen voldoet qua vorm niet volledig aan de vereisten van het BBV en is financieel-inhoudelijk onvoldoende.
In de paragrafen wordt - in strijd met het BBV - niet ingegaan op de vraag wat de financiële consequenties zijn van het gekozen beleid (met name de beoogde kwaliteitsniveaus). Zo vindt het beleidskader voor wegen niet zijn weerslag in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Cruciale informatie over het wegenbeheer staat in onregelmatig verschijnende documenten buiten de begrotingscyclus om. Bovendien komt die informatie meestal met vertraging beschikbaar.
In de jaarlijkse rekening ontbreekt tevens een systematische verantwoording over het wegenbeheer.
Hierdoor ontbeert de raad belangrijke periodieke (jaarlijkse) informatie bij het vervullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.
2. Bij het wegen- en rioolbeheer (waarmee relatief grote budgetten zijn gemoeid) is in de jaren 2007/2011 sprake geweest van een aanzienlijke onderbesteding. Wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn geweest, is in de jaarlijkse verantwoording niet duidelijk gemaakt: waren de budgetten vooraf te hoog begroot, zijn plannen onvolledig uitgevoerd door te veel ambities en/of problemen in de organisatie of is er sprake van een andere oorzaak? Door het ontbreken van zo'n analyse is ook niet aangegeven wat er zal worden gedaan om herhaling te voorkomen.
3. Voor alle kapitaalgoederen bestaat een actueel en concreet beleid, zij dat bij groen de gewenste kwaliteit niet wordt genoemd.
4. Belangrijke voorwaarden voor een doelmatige uitvoering zijn vervuld.
 - Door het periodiek houden van inspecties en de vastlegging ervan in beheerssystemen komt de gemeente in beginsel niet voor verrassingen - lees: plotselinge tegenvallers - te staan. Daarmee is aan een organisatorische voorwaarde voor doelmatigheid voldaan.
 - Uit de bestudeerde documenten blijkt dat er sprake is van een integraal beheer van de openbare ruimte; hiermee is een belangrijke voorwaarde voor een doelmatig beheer vervuld.
 - Op het omvangrijke terrein van het *wegenbeheer* is er ook een praktische aanwijzing voor doelmatig werken: de achterstand in het groot onderhoud is in de jaren 2007/2011 veel sneller ingelopen dan gepland.
 - De enige kanttekening betreft de vertraagde uitvoering van plannen en de daarmee samenhangende onderbesteding van budgetten. Dit wijst op moeilijkheden bij het afstemmen van planning en uitvoering.
5. De financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoen grotendeels aan de eisen van het BBV:

- Budgetten en financiële buffers zijn voldoende voor het beheer van de kapitaalgoederen op het beleidsmatig vastgestelde kwaliteitsniveau.
- Het beleid voor het activeren en afschrijven van investeringen en voor de vorming van reserves en voorzieningen voldoen aan de vereisten. De uitvoering spoort met het beleid.
- Er wordt in de begroting en rekening geen onderscheid gemaakt tussen klein en groot onderhoud.

Aanbevelingen

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

- A. Draag het college op om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmabegroting (conform het BBV) duidelijke informatie op te nemen over:
 - de beleidskaders (met name de gewenste kwaliteitsniveaus);
 - de hieruit voortvloeiende financiële consequenties;
 - de vertaling daarvan in de begroting.
- B. Zie erop toe dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de programmarekening (conform het BBV) op basis van actuele informatie verantwoording wordt afgelegd over het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen.

Belangrijke vragen hierbij zijn:

- *in hoeverre zijn de doelen en plannen conform de begroting gerealiseerd?*
- *wat zijn de werkelijke kosten geweest ten opzichte van de begrote kosten?*
- *wat zijn de (structurele) oorzaken van eventuele verschillen tussen voornemens en feitelijke uitkomsten?*
- *wat betekent dit voor de planmatige aanpak in de komende begrotingsjaren?*
Bijvoorbeeld: wat voor maatregelen worden getroffen als er (stelselmatig) sprake is van onderbesteding?

- C. Vraag het college (in lijn met de vorige aanbevelingen) met name om relevante informatie over het beheer en onderhoud van wegen.
 - *Besteed hierbij expliciet aandacht aan de financiële consequenties van de gekozen kwaliteit. Dit is van belang omdat kwaliteit niet gratis is, maar financiële verplichtingen schept die moeten worden afgewogen tegen de kosten van andere wensen.*
 - *Let erop dat er actuele informatie wordt gebruikt over de kwaliteit van de wegen.*
 - *Let erop dat er jaarlijks in de begroting en rekening een meerjarenoverzicht wordt opgenomen van de kwaliteit van het wegenareaal met een goede toelichting om ontwikkelingen te verklaren.*

- *Heroverweeg het gewenste kwaliteitsniveau van wegen te differentiëren om recht te doen aan centrum- c.q. winkelgebieden die nu een relatief hoog kwaliteitsniveau bezitten.*

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 verwekelijken 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: Documenten en interviews

Documenten

Algemeen

- programmabegrotingen 2007 t/m 2012;
- jaarstukken 2007 t/m 2011 (jaarverslagen en jaarrekeningen);
- “Gewogen ambitie II” (2007) en “Gewogen ambitie 2009” (2008); kadernota’s 2010 t/m 2012;
- bestuursrapportages 2007 t/m 2012;
- accountantsrapporten bij jaarstukken 2007 t/m 2011;

Wegen

- Onderzoeksrapportage Doelmatigheid en doeltreffendheid van groot wegonderhoud, 25 mei 2010;
- raadsvoorstel “Herijking beleid kwaliteitsniveau onderhoud wegen” van 11 november 2010 (raadsbesluit op 25 november 2010);
- rapport “Vooruitblik en review 2011 - 2015 - wegbeheer Gemeente Achtkarspelen”, 8 mei 2012;
- Toelichting bij uitnodiging door college van B&W aan fractiespecialisten voor informatiebijeenkomst op 31 mei 2012 over rapport “Vooruitblik en review 2011 - 2015”;
- “Nota Reserves en voorzieningen” van 2006, 2009, 2010 en 2011.

Water (zie ook riool)

- “Regionaal Waterplan” van de gemeenten Kollumerland c.a., Achtkarspelen, Dantumadeel en het Wetterskip Fryslân”, 2008
- raadsbesluit Achtkarspelen ter vaststelling Regionaal Waterplan, 2009
- Adviesnota aan het college van B&W over “Standpunt Achtkarspelen Fries Feitenonderzoek Doelmatigheid Waterketen (FFO)”, 2012
- Regenwaterstructuurplan Achtkarspelen 2010

Riool (zie ook water)

- het in opdracht van de gemeente vervaardigde “Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Gemeente Achtkarspelen 2010-2014” van 29 november 2010;
- “Rioleringsplan en Besluit Begroting en Verantwoording”, Commissie BBV & Stichting Rioned, april 2012.

Groen

- “Speelplaatsennota Gemeente Achtkarspelen”, 1999;
- Nota “Bomenbeleid”, Gemeente Achtkarspelen, 2010.

Gebouwen

- Integraal Huisvestingsplan 2009 - 2012, versie 15-04-2009;
- Concept-Integraal Huisvestingsplan 2013 - 2016, versie 20-06-2012
- Diverse schouwrapporten van onderwijs, sport-, welzijns- en andere gebouwen.

Bijlage 2: Nadere informatie bij hoofdstuk 2

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

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

Voor vervangingsinvesteringen zijn er drie opties:

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

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

Bijlage 3: Afschrijvingstermijnen Achtkarspelen

Toelichting:

- Deze bijlage is ontleend aan bijlage 2 van de “Nota Waardering en afschrijving vaste activa van de gemeente Achtkarspelen” die de gemeenteraad in maart 2009 heeft vastgesteld; de bijlage zelf draagt het ‘stempel’ 2008.
- De lijst geeft een overzicht van vrijwel alle kapitaalgoederen van de gemeente, maar is niet bedoeld uitputtend te zijn.
- De lijst bevat een kleine fout, namelijk dat “baggeren” als investering wordt gezien. Dat is in strijd met een stellige uitspraak van de Commissie BBV. Ook het college van B&W heeft dat inmiddels ontdekt en in de dagelijkse praktijk gecorrigeerd (Zie toelichting hoofdstuk ...).

	<u>Soort investering</u>		<u>Jaren</u>
1.	Immateriële activa		
	Maximale termijn volgens BBV: 5 jaar		
1.1	Ontwikkelings- en onderzoekskosten		5
1.2	Kosten sluiten geldleningen/ disagio	wordt niet geactiveerd	
	Materiële activa		
	Maximale termijn: niet wettelijk vastgesteld		
2.	Investerings in materiële vaste activa met een economisch nut		
2.1	Huisvesting en inrichting		
	Gebouwen	ondergrond	0
		opstal (permanent)	40
		opstal (semi-permanent)	20
		verbouwing opstallen	20
	Technische installaties		15
	Vaste inrichting		15
	Inventaris		10
2.2	Installaties		
	Lift-, cv- en lichtinstallaties		15
	Archiefsystemen		10
	Kantoorapparatuur	computerapparatuur (hardware)	3
		kasregisters	5
	Storingsmelders riolering		10
	Telefooninstallaties/bekabeling data- en telecomnet		8
	Software	Overeenkomstig notitie software van de cie BBV.	
2.3	Infrastructurale voorzieningen		
	Grondwerken		30
	Rioleringen	aanleg/vervanging	50
		bezinkbassins (gebouwd deel)	50
		renovatie	35
	Verkeersregelingen	borden	10
	Lantaarnpalen		20
	Abri's		7
2.4	Voertuigen		
	Brandblusvoertuigen		15
	Vrachtauto's		6

	Bestelauto's		7
	Tractoren		7
	Aanhangwagens		10
	Personenauto		7
2.5	Brandblusmiddelen		
	Communicatieapparatuur		7
	Bluskleiding/helmen		10
	Overige materialen		10
	Brandkranen		30
2.6	Onderwijsvoorzieningen		
	Onderwijsleerpakket		10
	Meubilair		15
	Leermiddelen		10
	Beveiliging schoolgebouwen		10
	Noodlokalen		15
	Permanente voorzieningen en aanpassingen		40
2.7	Sportvoorzieningen		
	Bouw/renovatie gymlokalen/sporthallen/zwembaden/ kleedaccommodaties.		40
	Installaties		15
	Inrichtingskosten sportaccommodaties		15
	Gymnastiekmaterialen		10
	Afrasteringen en ballenvangers		10
	Lichtinstallatie sportaccommodaties		20
	Kunstgrasvelden		15
3.	Investerings in openbare ruimte met maatschappelijk nut	Maximale termijn in jaren	
3.1	Infrastructurele voorzieningen		
	Wegen, straten en pleinen	Aanleg	25
		Reconstructie/herinrichting	20
		Voetpaden en fietspaden	25
	Kunstwerken (bruggen, viaducten etc.)	Beton	40
		Hout	20
	Openbaar groen	Aanleg	20
		Overig	15
	Sportterreinen	Aanleg	30
	Speeltuinen	Aanleg	15
3.2	Waterbeheer		
	Aanleg vaarten/vijverpartijen		40
	Haven- en sluiswerken		25
	Beschoeiingen/ overige voorzieningen		15
	Aanlegsteigers		25
	Baggeren havens /vaarten		15
4.	Financiële vaste activa		
	Bijdragen aan activa in eigendom van derden	Periode waarin actief bijdraagt aan publieke taak	

Bijlage 4. Minder achterstand... Wat betekent dat?

De doelstellingen om de achterstand weg te werken worden uitgedrukt in een bedrag. Wat betekent dat bedrag?

We beantwoorden die vraag eerst met een concreet voorbeeld, daarna verbinden we er drie algemene conclusies aan.

Voorbeeld

Inspecties na de winter van 2005/2006 gaven als uitkomst dat de kwaliteit van een deel van de wegen onder het kwaliteitsniveau "basis" lag. De kosten om deze wegen naar niveau "basis" te brengen werd op € 7,9 miljoen berekend.

Inspecties van een jaar later - na de winter van 2006/07 - leiden tot de conclusie dat de kosten om de wegen van slechte kwaliteit niveau naar niveau "basis" te brengen € 7,5 miljoen zouden zijn.

Hieruit kan men de conclusie trekken dat de achterstand in een jaar gedaald met € 0,4 miljoen (van € 7,9 miljoen naar € 7,5 mln) ofwel met 5,1%. Maar wat zegt dat precies?

Het verschil tussen € 7,9 miljoen en € 7,5 miljoen wordt door twee factoren bepaald. Ten eerste het aantal vierkante meters onder niveau "basis" en ten tweede de gemiddelde meterprijs om dit te herstellen. Het verschil van € 0,4 miljoen is dus het resultaat van andere aantallen vierkante meter en een andere meterprijs.

Meestal stijgen de meterprijzen, maar dalingen komen ook voor; over meer jaren genomen stijgen de prijzen. De CBS-prijsindex voor grond-, water- en wegenbouw steeg in 2007/2011 ongeveer met 15%. Als we voor het moment veronderstellen dat dit percentage ook geldt voor de situatie in Achtkarspelen dan ontstaat het volgende beeld.

In 2007 vertegenwoordigde de achterstand een bedrag van € 7,5 mln; in 2011 was dat € 4,1 mln. Dat is een forse daling, namelijk van 45%. Die daling is het resultaat van minder vierkante meters van lage kwaliteit en een hogere meterprijs om de achterstand weg te werken. Als we de effecten van minder meters en de hogere meterprijs uiteenrafelen is de conclusie dat het aantal meters met achterstand met 52% is gedaald. De vermindering van het aantal 'slechte' meters is dus een andere, dan de vermindering van het bedrag van de achterstand. Het valt buiten dit verkennend onderzoek om na te gaan met welke meterprijzen het beheersysteem van Achtkarpelen rekent. (Wellicht zijn de prijzen in de gemeente niet gestegen zoals landelijk het geval is, maar gedaald door aanbestedingsvoordelen.) Dat is echter niet van belang voor de algemene conclusies die uit het voorbeeld volgen.

Conclusies

1. Door de beleidsdoelen voor het wegwerken van achterstallig groot wegenonderhoud in een bedrag uit te drukken is niet duidelijk wat de werkelijke achterstand, d.w.z. de fysieke kwaliteit in het veld is.
2. Evenmin is duidelijk wat de precieze kosten zijn van het wegwerken van de achterstand; de meterprijs die voor de berekening van de achterstand wordt gebruikt is namelijk niet per se dezelfde als de meterprijs van feitelijk uitgevoerde werkzaamheden.
3. Het is transparanter onderscheid te maken tussen de fysieke kwaliteit van het wegareaal enerzijds en de kosten die nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren of te handhaven anderzijds.



Achtkarspelen - Octo Parochiae

www.achtkarspelen.nl



Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân
t.a.v. de heer E.A. Martens
Postbus 2
9285 ZV BUITENPOST

Afdeling : RBIG
Behandeld door : René van der Kooy
Telefoonnummer : 14 0511
E-mail :

Uw kenmerk	Uw brief van 15 maart 2013	Burgerservicentr	Ons kenmerk 0130143	Bijlage
-------------------	--------------------------------------	-------------------------	-------------------------------	----------------

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor onderzoek kapitaalgoederenbeheer

Buitenpost, 22 april 2013

Geachte heer Martens,

Op 15 maart 2013 ontvingen wij van u het onderzoeksrapport 'Kapitaalgoederenbeheer door de gemeente Achtkarspelen' voor bestuurlijk wederhoor. Dit onderzoeksverslag was al eerder in concept aangeboden aan de gemeente voor ambtelijk wederhoor. In de bijbehorende reactienota beschrijft u hoe u tegen de ambtelijke gemaakte opmerkingen aankijkt en tot welke wijzigingen deze hebben geleid in het verslag.

U vraagt ons nu om een bestuurlijke reactie – die bij voorkeur ingaat op de aanbevelingen van het onderzoek – waarna u nog een nawoord zal opstellen en het uiteindelijke resultaat zult presenteren aan de gemeenteraad. Naast een reactie op de gedane aanbevelingen heeft het college gemeend om ook te reageren op de vermelde conclusies in het rapport.

Bestuurlijke reactie op de gestelde conclusies

Het college van B&W heeft met genoeg kennis genomen dat het onderzoek bevestigt dat er bij de gemeente Achtkarspelen sprake is van doelmatig en planmatig beheer van de kapitaalgoederen. Het dagelijkse, operationele beheer is goed op orde, er wordt goed integraal afgestemd (deelconclusie 4), er is een actueel en concreet beleid (deelconclusie 3) en de financiering en dekking van het kapitaalgoederenbeheer voldoen grotendeels aan de eisen van het BBV (deelconclusie 5). Hiermee wordt een positief antwoord gegeven op het eerste deel

bezoekadres Stationsstraat 18, 9285 NH Buitenpost
postadres Postbus 2, 9285 ZV Buitenpost
t 14 0511 f (0511) 54 81 10

e gemeente@achtkarspelen.nl
bank B.N.G., Den Haag
rekeningnummer 28.50.00.101

van de tweeledige doelstelling van het onderzoek: 'inzicht te verschaffen in de kwaliteit van het beheer van kapitaalgoederen.'

Tegelijkertijd zien we dat er nog wel verbeterpunten zijn. Zo zien we dat de informatie in de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen qua vorm niet volledig voldoet aan de vereisten van het BBV en financieel-inhoudelijk onvoldoende is (deelconclusie 1). Het college verklaart dit gedeeltelijk doordat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen 'lean' is gemaakt door hierin de hoofdlijnen weer te geven en te verwijzen naar achterliggende stukken waardoor wellicht niet alle informatie in de paragraaf is vermeld. Daarnaast heeft de wijze van financieren een grote impact op de vermelde bedragen en het overzicht hiervan. Zo kunnen investeringen met een maatschappelijk nut geactiveerd worden. Dit heeft niet de voorkeur vanuit het BBV maar mag wel en is gemeengoed bij gemeenten. Er kan echter gekozen worden om dergelijke investeringen niet te activeren maar te financieren met éénmalig geld zoals dat gebeurt vanuit het Ontwikkelfonds Achtkarspelen (OFA).

Ter illustratie: Financiering vanuit een reserve (OFA) is het geval bij de herinrichting van de Voorstraat, de ontwikkeling van het Stationsgebied en de realisatie van een aansluiting op het industrieterrein het Lauwerskwartier in Surhuisterveen. Voor deze 3 projecten staat € 2,1 miljoen in de begroting, en als deze projecten nog niet (volledig) zijn afgerond zal het restant worden overgeheveld naar het volgende jaar waardoor enorme fluctuaties kunnen optreden.

Ten aanzien van de tweede deelconclusie dat er in de jaren 2007/2011 sprake is geweest van een aanzienlijke onderbesteding bij het wegen- en rioolbeheer onderkennen wij dat dit wel verantwoord is richting de gemeenteraad maar dat dit niet (voldoende) is gedaan in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Belangrijkste verklaring hiervoor is namelijk dat niet het volledig beschikbaar gestelde budget voor (levensduurverlengend) onderhoud ook daadwerkelijk in dat jaar wordt uitgegeven. Als gevolg van complexere inspraaktrajecten met inwoners van de gemeente en soms externe factoren waar wij als gemeente geen invloed op hebben (bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures), schuiven sommige projecten door naar het volgende jaar. Daardoor kan het totale budget nog niet geactiveerd worden en is er sprake van een voordeel op de geprognoseerde kapitaallasten.

Bestuurlijke reactie op de gedane aanbevelingen

Wij kunnen ons in hoofdlijnen vinden in de door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen en willen ze dan ook overnemen. Het college kan zich vinden in de aanbeveling om de informatievoorziening door middel van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen te verbeteren. Veelal is deze informatie wel voorhanden middels achterliggende stukken waar naar wordt verwezen maar de hoofdlijnen van deze stukken zullen we beter terug laten komen in de paragraaf.

Daarnaast willen wij graag benadrukken dat er gedurende de afgelopen jaren een aantal stappen zijn gezet om de kwaliteit van de informatieverstrekking te verbeteren. Denk hierbij aan het traject waarbij de beleidskaders voor het wegenonderhoud zijn vastgesteld door de gemeenteraad en uiteindelijk is gekozen voor het basisniveau voor het gehele areaal. In deze beleidsnotitie was ook al een overzicht gegeven van de kwaliteitsontwikkeling van het areaal, informatie die dus ook in de paragraaf behoort terug te komen. Ook is deze notitie vastgelegd dat de vervangingsbudgetten vanaf het dienstjaar 2011 zullen worden verantwoord, middels de geëigende P&C documenten, zoals het jaarverslag (incl. paragraaf), als alle projecten financieel zijn afgerond. Dan zal duidelijk zijn wat het verschil is geweest tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten. Hiermee komen we al grotendeels tegemoet aan aanbeveling B.

Ten aanzien van aanbeveling C hebben wij enige reserve. Ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de gemeentelijke wegen is op 25 oktober 2010 duidelijk een keuze gemaakt door de gemeenteraad voor het basisniveau. Hiervoor is de meest actuele voor handen zijnde informatie gebruikt. De bijbehorende financiële consequenties van deze keuze zijn in het raadsvoorstel duidelijk inzichtelijk gemaakt en na de besluitvorming vertaald in de begroting. Om nu dit besluit te heroverwegen ten aanzien van centrum- c.q. winkelgebieden zou wel wat vreemd zijn, aangezien de gemeenteraad oktober 2010, in onze ogen, helder en doelbewust heeft gekozen om overal basisniveau te hanteren. Uiteindelijk is dit vanzelfsprekend aan de gemeenteraad. Dat er een beter overzicht moet worden verstrekt ten aanzien van de kwaliteitsontwikkeling onderschrijft het college.

Met uitzondering van het merendeel van aanbeveling C kan het college zich prima vinden in de gedane aanbevelingen

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen,

wnd. secretaris,

J. Waljer

burgemeester

G. Gerbrandy