Gemeente Huizen
Graaf Wichman 10, 1276 KB Huizen Postbus 5, 1270 AA Huizen
T 14 035 F (035) 528 14 15 E gemeente@huizen.nl www.huizen.nl

INK1302301

GEMEENTE HUIZEN Vert.: OB:
Afd./Team OW
Port.houder HA
Scanstatus 01
- 4 FEB. 2013
Plandatum 4Wk
B&W proc. Dir. secr. B W W W W
kennisgeving
conform
behandelen
agendering d.d. 425 par. afgeh.

College van burgemeester en wethouders

Onderwerp: zienswijze college onderzoek rkc

Uw brief van :

Nummer :

Ons kenmerk : bovt/pvds

Toestel nr : 4 52

Huizen : 4 februari 2013

Uw kenmerk :

Bijlagen : 1

Bij beantwoording van deze brief, graag datum, nummer en onderwerp vermelden.

Geacht college,

Hierbij treft u het onderzoeksrapport "Doeltreffendheid toezicht raad op onderhoud kapitaalgoederen" aan.
Het onderzoek is onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft. Op basis van dit onderzoek doen wij enkele aanbevelingen.
Met dit rapport wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan de doeltreffendheid van het toezicht door de gemeenteraad op het onderhoud van zaken dat onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt.

Onderhoud kapitaalgoederen
In de programmabegroting 2012 is de paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen" opgenomen (pag.89-91). Hierin wordt op hoofdlijnen geschetst hoe met onderhoud wordt omgegaan.
Omdat met het aanleggen, vervangen en onderhouden van kapitaalgoederen (scholen, openbaar groen, riolering, etc.) in de gemeente veel geld is gemoeid, is het belangrijk om het beheer van kapitaalgoederen zorgvuldig uit te voeren en daarop voldoende toezicht te houden.

Vanuit de raadsledengeleding van de rekenkamercommissie kwam de vraag of de raad wel voldoende zicht heeft op het onderhoud van zaken dat onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt. Mag de raad het vertrouwen hebben dat het college het onderhoud van zaken afdoende behandelt? Loopt de raad niet een risico, omdat in dat onderhoud veel geld omgaat en bij verwaarlozing daarvan de gemeente grote (financiële) risico's kan lopen?

Onderzoeksvraag en conclusies
Het signaal vanuit de gemeenteraad heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag: *Heeft de raad - tegen de achtergrond dat het onderhoud een uitvoeringsverantwoordelijkheid van het college is - voldoende zicht op het onderhoud van zaken dat onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt, zodat (financiële) risico's vermeden kunnen worden?*

De rekenkamercommissie concludeert dat het zicht op zaken enigszins wordt bemoeilijkt doordat in de programmabegroting geen duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen al vastgestelde beleidsstukken en beleidsstukken die in voorbereiding zijn.
De stukken bleken verder niet allemaal makkelijk vindbaar te zijn via de gemeentelijke website.

College van burgemeester en wethouders

Gebleken is dat in de diverse stukken niet altijd duidelijk is aangegeven welke risico's en welke alternatieven er zijn met betrekking tot het onderhoud.

De geïnterviewde raadsleden hebben aangegeven prijs te stellen op tijdige informatie over de voortgang van de uitvoering van de werken genoemd in de begroting. Men heeft nu het gevoel soms voor voldongen feiten te zijn geplaatst, vooral als in de jaarrekening pas duidelijk wordt dat een in de programmabegroting opgenomen werk niet is uitgevoerd.
Hiermee samenhangend concludeert de rekenkamercommissie als laatste dat de programmabegroting niet exclusief sturing geeft aan de daadwerkelijke onderhoudsuitvoering; veel werkzaamheden die zijn begroot worden in dat begrotingsjaar niet uitgevoerd.

Aanbevelingen
Wij doen op basis van het onderzoek naar het onderhoud van de kapitaalgoederen de volgende aanbevelingen.

1. Geef in de programmabegroting een duidelijk onderscheid aan tussen al vastgestelde beleidsstukken en beleidsstukken die in voorbereiding zijn.
2. Verbeter de vindbaarheid van de genoemde beleidsstukken.
3. Ontwerp een informatiesysteem zodat de raad:
    - tijdig wordt geïnformeerd over de voortgang van de werkzaamheden;
    - inzicht wordt geboden in de (financiële) risico's van, en alternatieven voor de werkzaamheden.

   Leg dat informatiesysteem ter goedkeuring aan de raad voor.

Zienswijze
Alvorens wij deze quick scan en onze aanbevelingen aan de raad aanbieden, stellen wij u graag in de gelegenheid uw zienswijze daarop aan de rekenkamercommissie kenbaar te maken.
Wij verzoeken u vriendelijk uw zienswijze uiterlijk op 1 maart 2013 aan ons kenbaar te maken.
Uw zienswijze zal ook aan de raad worden aangeboden.

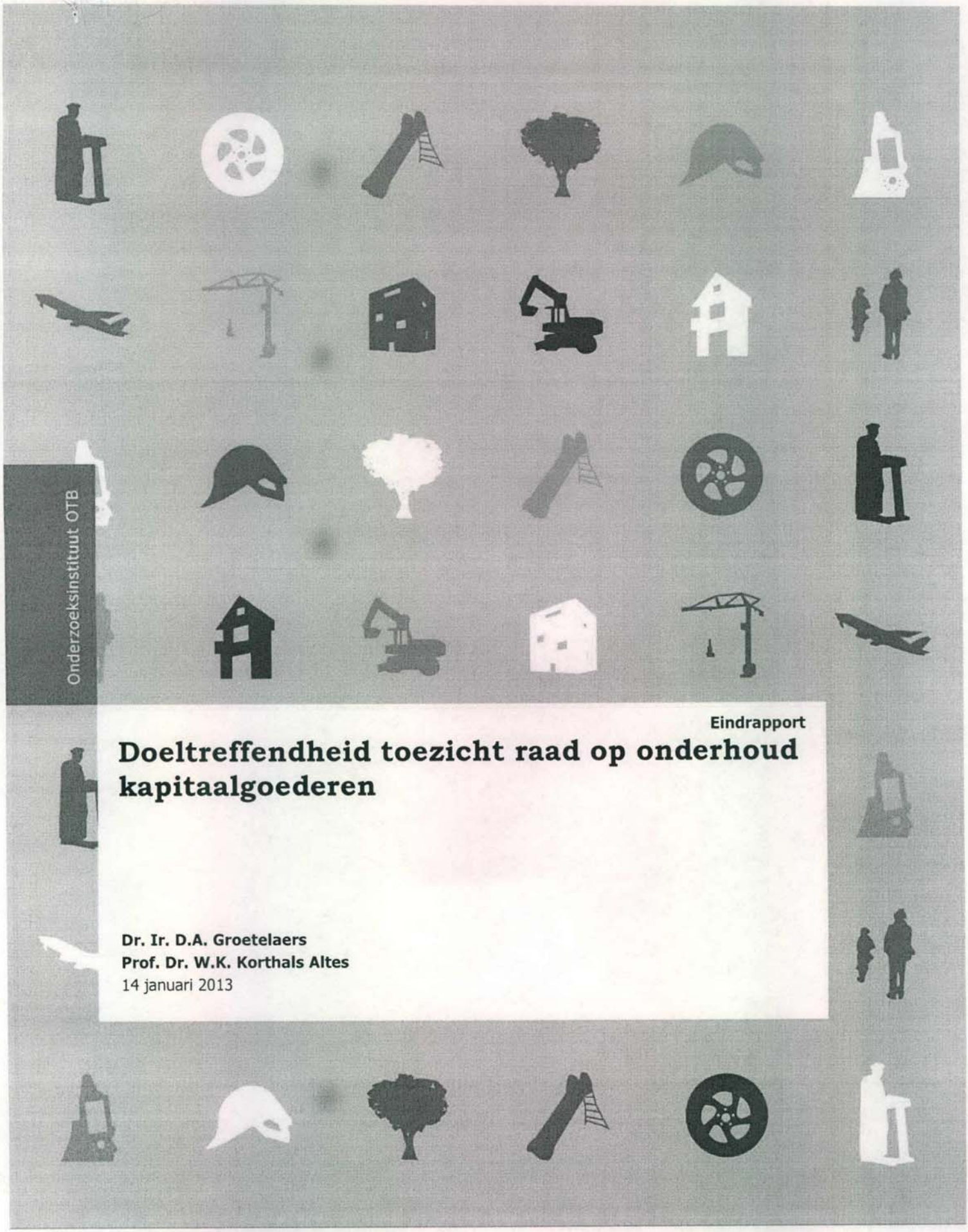
Gelet op het feit dat het rapport nog vertrouwelijk is, verzoeken wij u vriendelijk prudent met dit rapport om te gaan.

Hoogachtend,

namens de rekenkamercommissie

P.J.M. van de Schoor
ambtelijk secretaris

De rekenkamercommissie is een onafhankelijke door de gemeenteraad ingestelde commissie.



Onderzoeksinstituut OTB

Eindrapport

Doeltreffendheid toezicht raad op onderhoud kapitaalgoederen

Dr. Ir. D.A. Groetelaers
Prof. Dr. W.K. Korthals Altes
14 januari 2013

TU Delft Delft University of Technology

Challenge the future

Doeltreffendheid toezicht raad op onderhoud kapitaalgoederen

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Rekenkamercommissie gemeente Huizen

Auteurs:
Dr. Ir. D.A. Groetelaers
Prof. Dr. W.K. Korthals Altes

14 januari 2013

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
http://www.otb.tudelft.nl

© Copyright 2012 by OTB Research Institute for the Built Environment
No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 2
1.1 Aanleiding 2
1.2 Vraagstelling 2
1.3 Onderzoeksopzet en leeswijzer 3

2 Normenkader 4
2.1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 4
2.2 Gemeentelijk beleid 4
2.3 Globaal normenkader 5
2.4 Eerste toets globale normenkader gemeente Huizen 6

3 Gemeentelijk beleid 7
3.1 Inleiding 7
3.1.1 Beleidsnota's 7
3.1.2 Algemene uitgangspunten 8
3.1.3 Reflectie: Beschikbaarheid documenten en onderscheid kaders-bestuur 8
3.2 Wegen 8
3.3 Riolering 9
3.4 Water 10
3.5 Groen 11
3.6 Gebouwen 11
3.6.1 Onderwijshuisvesting 11
3.6.2 Overige gemeentelijke gebouwen 14
3.7 Risico's en alternatieven 14
3.8 Samenvatting en conclusies 14

4 Verantwoording 16

5 Conclusie 20

Bijlage A Documentenlijst 22

Bijlage B Geïnterviewde personen 23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met het aanleggen, vervangen en onderhouden van kapitaalgoederen in gemeenten zijn veel financiele middelen gemoeid. Het is bovendien een brede gemeentelijke opgave die zich uitstrekt over meerdere afdelingen en betrokken bestuurders. Het is daarom erg belangrijk om het beheer van kapitaalgoederen zorgvuldig uit te voeren en daarop voldoende toezicht te houden. Het onderhoud van kapitaalgoederen is een uitvoeringsverantwoordelijkheid van het college van B&W, maar de gemeenteraad is vanuit haar toezichthoudende rol verantwoordelijk voor het voeren van een adequaat financieel beleid en het beheersen van financiële risico's.
De rekenkamercommissie van de gemeente Huizen heeft het Onderzoeksinstituut OTB daarom gevraagd onderzoek te verrichten naar de doeltreffendheid van het toezicht van de gemeenteraad op het onderhoud van zaken die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheden vallen (kapitaalgoederen). Hoofdvraag van het onderzoek is:

> *Heeft de raad voldoende zicht op het onderhoud van zaken dat onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt, zodat (financiële) risico's vermeden kunnen worden.*

De focus van het onderzoek ligt op de communicatie over onderhoud met de raad, waarbij het gaat om tijdige terugkoppeling en voldoende inzicht in risico's en eventuele alternatieven.

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek heeft zich gericht op het onderhoud van de kapitaalgoederen:
- Wegen
- Riolering
- Water
- Groen
- Gebouwen

Dit zijn de belangrijkste kapitaalgoederen die ook expliciet worden genoemd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (zie verder hoofdstuk 2).

Op basis van het offerteverzoek van de rekenkamer zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:
1. Op welke momenten is de raad in 2011 en 2012 gerapporteerd over het onderhoud van zaken die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen?
   a) Komen deze momenten overeen met wat er in het beleid is vastgelegd?
   b) Wordt de raad op vaste momenten gerapporteerd of naar aanleiding van incidenten?
   c) Op welke wijze is er gerapporteerd?
   d) Welke informatie is er opgenomen?
   e) Is deze informatie overzichtelijk en begrijpelijk weergegeven?
   f) Zijn de rapportages tijdig, in die zin dat de raad niet voor voldongen feiten wordt geplaatst?
2. Bevatten de rapportages risicoanalyses - zowel inhoudelijk als financieel - op basis waarvan de raad op hoofdlijnen inzicht kan hebben en (alternatieve) keuzes kan maken?
   a) Op welke wijze zijn de risicoanalyses gerapporteerd?
   b) Welke informatie is er opgenomen?
   c) Is deze informatie overzichtelijk en begrijpelijk weergegeven?
   d) Is het duidelijk welke alternatieven er zijn?

1.3 Onderzoeksopzet en leeswijzer

Om te komen tot aanbevelingen voor de gemeente Huizen is dossieronderzoek uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met bestuurders en medewerkers van de gemeente. In hoofdstuk 2 is allereerst een globaal normenkader geformuleerd op basis van geldende wet- en regelgeving en algemene beginselen op het gebied van goed bestuur. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten opgenomen van de inventarisatie van het gemeentelijke beleid op het gebied van het onderhoud van kapitaalgoederen. In hoofdstuk 4 wordt de verantwoording onder de loep genomen. In hoofdstuk 5 vindt de confrontatie van normenkader en de praktijk van de gemeente Huizen plaats. In deze rapportage worden geen aanbevelingen gedaan (dat is aan de Rekenkamer zelf); wel worden aanbevelingen vermeld die respondenten hebben gedaan. In de bijlagen is terug te vinden welke stukken bestudeerd zijn en met welke personen er gesproken is.

2 Normenkader

2.1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Voor het opstellen van beleid en regels voor het onderhoud van kapitaalgoederen en het afleggen van verantwoording over dit onderhoud moet in ieder geval voldaan worden aan de regels die daarover vastgelegd zijn in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De relevante artikelen uit het BBV voor het onderhoud van kapitaalgoederen zijn artikel 9 en 12. In artikel 9 is vastgelegd over welke onderwerpen gemeenten in hun begroting in afzonderlijke paragrafen verantwoording moeten afleggen en daar is 'kapitaalgoederen' er een van. In artikel 12 staat gespecificeerd welke kapitaalgoederen daarin ten minste opgenomen moeten worden en welke gegevens daarbij vermeld moeten worden.
Het gaat om de kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Van die kapitaalgoederen moet worden aangegeven: het beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

De normen die het BBV stelt zijn in dit onderzoek gehanteerd als minimumnormen, waaraan in ieder geval voldaan moet worden.

2.2 Gemeentelijk beleid

Het gemeentelijke beleid met betrekking tot de aanleg en het onderhoud van kapitaalgoederen vindt een basis in diverse beleidsnota's van de gemeente. Voor sommige voorzieningen is er een wettelijke plicht om aan bepaalde eisen te voldoen, waaronder het vastleggen van beleid rond onderhoud. Zo stelt de Wet Milieubeheer het vaststellen van een rioleringsplan verplicht en zijn er op Europees niveau – in de Kaderrichtlijn Water – richtlijnen opgesteld waaraan de waterhuishouding moet voldoen.
Omdat er diverse soorten kapitaalgoederen zijn en er vanuit verschillende soorten beleid en regelgeving iets over te zeggen valt, is het beleid op het gebied van het onderhoud van kapitaalgoederen niet uit één enkele nota af te leiden.
Beleid met betrekking tot het onderhoud moet geoperationaliseerd worden in concrete maatregelen, waaraan een kostenplaatje hangt, waarover verantwoording afgelegd moet worden aan de raad (zie figuur 1). Soms wordt een deel hiervan al opgenomen in beleidsnotities, maar de daadwerkelijk benodigde maatregelen en bijbehorende kosten zijn te vinden in (meerjaren)onderhoudsplannen die de gemeente voor de verschillende voorzieningen opstelt. De onderhoudsplannen worden meestal voor een langere periode gemaakt, bijvoorbeeld voor 5 jaar, en tussentijds geëvalueerd en bijgesteld.

Over de operationele onderhoudsplannen en de uitgevoerde maatregelen moet financiële verantwoording afgelegd worden. Ook hiervoor gelden de regels van het BBV. De gemeenteraad stelt volgens het BBV jaarlijks onder meer een begroting, een meerjarenraming en jaarstukken (waarvan de jaarrekening een onderdeel uitmaakt) vast. Een en ander is op gemeentelijk niveau uitgewerkt in de Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010, waarvan artikel 18 expliciet ingaat op het onderhoud van gemeentelijke eigendommen.

Figuur 1 Beleid, uitvoering en verantwoording van onderhoud kapitaalgoederen

Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010, Artikel 18. Onderhoud gemeentelijke eigendommen

1. Uitgangspunt voor het onderhoud aan kapitaalgoederen in de openbare ruimte is het op peil houden van een volwaardig gebruiksnut en een goede technische staat. Maatgevend voor de perioden waarbinnen de onderhoudsverplichting geldt zijn de termijnen van afschrijving zoals bedoeld in art.11.
2. Basis voor uit te voeren werkzaamheden vormen meerjarige onderhoudsplannen welke periodiek geactualiseerd worden. Budgettaire vertaling van de plannen vindt integraal plaats in jaar- en meerjarenbegroting.
3. Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen informatie over gebruiksnut alsmede de stand van het onderhoud en de (mate van) realisatie van de planning.

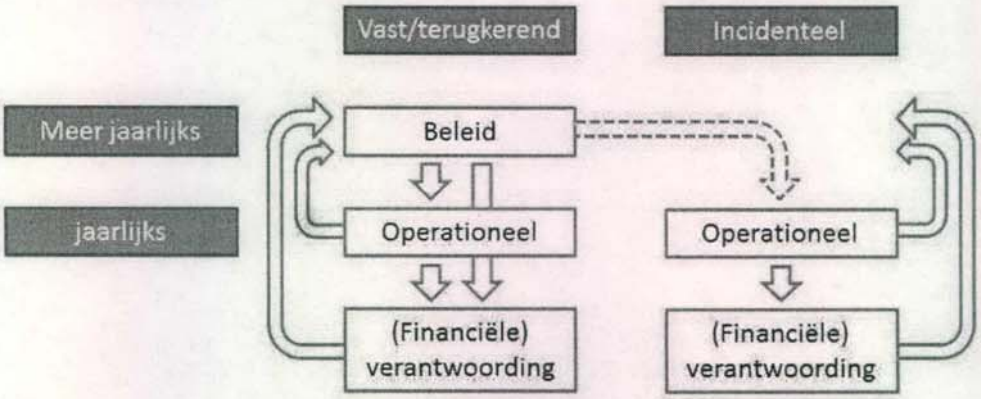
Met artikel 11 wordt hierbij verwezen naar de nota van uitgangspunten die (volgens artikel 4 van de Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010) jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld op grond van een voorstel van het college. In een bijlage van bijvoorbeeld de "Uitgangspunten 2013" (de titel "Nota van uitgangspunten" wordt niet gevoerd) worden inderdaad de afschrijvingstermijnen in jaren opgenomen.

2.3 Globaal normenkader

Op basis van de analyse van beleidsdocumenten, onderhoudsplannen, jaarstukken en de gevoerde gesprekken kan het normenkader voor het toezicht op het onderhoud van kapitaalgoederen uitgebreid worden (zie figuur 2). De basis vormt figuur 1, die dus als volgt uitgelegd kan worden: Beleid vindt grotendeels zijn weerslag in de vastgestelde beleidsnota's zoals genoemd in de paragraaf over het onderhoud van kapitaalgoederen in de jaarrekening en begroting. Deze nota's worden voor een aantal jaren vastgesteld. Voor een deel staat beleid ook verwoord in de meerjarenplannen, zoals die bijvoorbeeld bestaan voor riolering en infrastructuur. In deze meerjarenplannen wordt ook het beleid geoperationaliseerd, oftewel vertaald naar concrete maatregelen met bijbehorende financiële consequenties. Jaarlijks (gebouwen) of zelfs halfjaarlijks worden deze plannen geactualiseerd en via de jaarrekening en begroting wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van het in de begroting vastgestelde programma inclusief de daarbij behorende financiën.
In figuur 2 wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen vaste/terugkerende onderhoudstrajecten en incidenteel onderhoud. De eerste categorie is te voorzien en moet volgen uit het beleid en de meerjarenplannen. Incidenteel onderhoud heeft te maken met onvoorziene omstandigheden of tussentijds

anders gestelde prioriteiten. Er zal daarvoor geen beleid op papier staan. Op operationeel niveau zal dan uitgewerkt worden welk onderhoud wenselijk is en wat daarvan de financiële consequenties zijn.

Figuur 2 Schematische weergave onderhoud kapitaalgoederen



2.4 Eerste toets globale normenkader gemeente Huizen

De gemeente Huizen voldoet aan de BBV-eisen, maar hanteert daarvoor wel een summiere invulling van de paragraaf. Onze respondenten geven aan dat hiervoor is gekozen, omdat dit bijdraagt aan een overzichtelijke begroting. In de programmabegroting wordt in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'[1] voor wat betreft het beleid slechts verwezen naar diverse gemeentelijke nota's waarin het beleid vastgelegd is. Deze nota's zijn voor de raadsleden wel digitaal beschikbaar en raadpleegbaar. Opvallend is wel dat in de begroting soms ook nota's vermeld zijn die nog in concept zijn of zelfs nog niet bestaan en dus nog niet definitief door de raad goedgekeurd zijn. Zo wordt bijvoorbeeld in de laatste drie programmabegrotingen verwezen naar het Beheerplan Openbare Ruimte, dat er nog niet is. De reden daarvoor is aannemelijk, maar een niet bestaande nota zou ons inziens niet onder het kopje 'beleidskader' genoemd moeten worden. Nog niet vastgesteld beleid leidt immers nog niet tot financiële consequenties.

In Huizen leidt incidenteel onderhoud indien nodig tot een apart verzoek aan de raad voor financiële middelen, en/of tot aanpassing van de prioritering van het onderhoud in de meerjarenplannen bij de reguliere terugkoppelmomenten. Omdat er jaarlijks of halfjaarlijks gerapporteerd wordt aan de gemeenteraad en de meerjarenplannen ook met die frequentie bijgesteld worden, heeft de gemeenteraad een redelijk actueel beeld van de huidige staat en kosten van het onderhoud van kapitaalgoederen.

[1] Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen: Programmabegroting 2013, pagina 95-98; Programmabegroting 2012, pagina 89-91; Programmabegroting 2011, pagina 86-88.

3 Gemeentelijk beleid

3.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van het beleid rond het onderhoud van kapitaalgoederen in de gemeente Huizen, en de wijze waarop daarover gerapporteerd wordt aan de gemeenteraad, is aan aantal beleidsnota's bestudeerd waarnaar in de jaarlijkse gemeenterekening en begroting wordt verwezen. Uitgangspunt daarbij was dat de beleidsstukken een basis/uitgangspunt vormen voor het operationele onderhoud en de financiële verantwoording daarover (zie de eerder genoemde nota van uitgangspunten die jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld).
Ook zijn de programmabegroting en jaarrekening bestudeerd. Daarnaast is er gesproken met de betrokken wethouders en enkele raadsleden en ambtenaren. In dit hoofdstuk wordt per voorziening een korte beschrijving gegeven van de relevante beleidsuitgangspunten van de gemeente Huizen.

Het gemeentelijke beleid is geanalyseerd vanuit de vraag wat er gezegd wordt over het onderhoud van kapitaalgoederen en de communicatie met de gemeenteraad?
Aandachtspunten daarbij waren:

- Wijze van vastlegging en inhoud onderhoudsplannen
- Frequentie van actualisatie onderhoudsplannen
- Formele communicatie met gemeenteraad
- Informele communicatie / incidentele communicatie met gemeenteraad
- Wijze en moment van communicatie met gemeenteraad

3.1.1 Beleidsnota's

De lijst met te bestuderen beleidsstukken is afgeleid uit de Programmabegroting 2012. Volgens de begroting zijn de volgende stukken aanwezig:
Wegen

- Beheerplan Openbare Ruimte in 2012
- Gemeentelijk meerjarenplan infrastructuur GMI (2007)
- Meerjarenonderhoudsplan infrastructuur en riolering (jaarlijks)
- Verkeerscirculatieplan (2007), actualisatie VCP in 2012
- Fietsbeleid 2011

Riolering

- Gemeentelijk rioleringsplan 2011 - 2015
- Meerjarenonderhoudsplan infrastructuur en riolering (jaarlijks)

Water

- Beheerplan Openbare Ruimte in 2012
- Gemeentelijk Waterplan (2006)
- Exploitatie haven (2009)
- Nota bestendig beheer (flora- en faunawet) (2011)

Groen

- Beheerplan Openbare Ruimte in 2012
- Leidraad Bomen en Groenstructuur (2011)
- Nota onkruidbestrijding op verharding (2010)
- Nota bestendig beheer (flora- en faunawet) (2011)

Gebouwen

- Onderhoudsplannen gemeentelijke accommodaties (2004-2009)

- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs (2007)
- Sportnota (2005)

3.1.2 Algemene uitgangspunten

Voor het huidige college is veiligheid van het openbare gebied een belangrijk punt uit het collegeakkoord. Bij het maken van afwegingen rond onderhoud speelt die veiligheid dan ook een belangrijke rol. Zo is er veel aandacht voor beschadigingen aan wegen door wortelopdruk. Een ander belangrijk aandachtspunt is het 'werk-met-werk-maken'. Indien mogelijk worden werkzaamheden aan voorzieningen gecombineerd om zo geld te kunnen besparen en overlast te voorkomen. Er gaat alleen geld bij als het nodig is. Soms is een eenmalige impuls nodig, maar het uitgangspunt is het hebben van een goede basis. De vraag is dan wel voor welk kwaliteitsniveau je als gemeente gaat; is een 6 voldoende of ga je voor een 8 of nog hoger. Dit niveau met bijbehorende financiële consequenties is onderdeel van de politieke discussie. Het huidige college lijkt uit te gaan van 'sober en doelmatig'. In de programmabegroting wordt al een paar jaar verwezen naar een Beheerplan Openbare Ruimte dat er nog niet is. Het idee is dat het een overkoepelende nota wordt en niet een samenvoeging van alle bestaande relevante nota's. De nota zal volgens de gemeente wel keuzes voorleggen t.a.v. het inrichtings- en beheersniveau.

3.1.3 Reflectie: Beschikbaarheid documenten en onderscheid kaders-bestuur

Niet al deze nota's bleken al door de raad vastgesteld te zijn ten tijde van het de Programmabegroting 2012. Dit betrof bijvoorbeeld het Beheerplan Openbare Ruimte en de nota met fietsbeleid.
In de gedurende dit onderzoek verschenen programmabegroting 2013 is deze systematiek niet anders. Vanuit de specifieke verdeling van verantwoordelijkheden tussen Raad en College binnen het duale stelsel zal het beter passen indien in de programmabegroting een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen reeds door de Raad vastgestelde beleidskaders en de door het College in voorbereiding zijnde beleidskaders.
De nota's bleken niet allemaal makkelijk vindbaar te zijn via de gemeentelijke website. Dit gold niet alleen voor de onderzoekers zelf (die natuurlijk minder ingevoerd zijn in de lokale situatie, maar waarbij dit met hulp van de ambtelijke ondersteuning uiteindelijk wel is gelukt om de meeste boven tafel te krijgen), maar ook voor een gemeenteraadslid die aangaf dat de nota's in de praktijk niet gemakkelijk te vinden zijn. Een gemeenteraadslid suggereerde met links te werken naar elektronische versies van deze beleidskaders. Het is ook denkbaar de actuele beleidskaders te publiceren op de website van de gemeente (zoals thans ook met bijvoorbeeld financiële stukken en burgerjaarverslagen gebeurt).
Het college geeft aan dat beleid niet alleen dat is wat er op papier staat, maar dat beleid ook gewoon is "wat er nu gebeurt". De gedachte achter dualisering van het gemeentebestuur is echter dat er meer dan in het verleden een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de door de raad vooraf gestelde kaders en de wijze waarop het college binnen deze kaders beleid voert (het laatste is 'wat er nu gebeurt') en waarover achteraf verantwoording wordt afgelegd.

3.2 Wegen

Tijdens de onderzoeksperiode is de Wegen Meerjarenonderhoudsplanning 2013-2017 ter kennisneming voorgelegd aan de raad. Naar aanleiding van inspecties ten behoeve van het actualiseren van de Meerjarenonderhoudsplanning 2012-2015 voor infrastructuur en riolering was duidelijk geworden dat de gemiddelde kwaliteit van de wegen ten opzichte van 2007 achteruit is gegaan. De wethouder heeft daarom adviesbureau Royal HaskoningDHV onderzoek laten doen naar de maatregelen die binnen vijf

jaar nodig zijn en de financiële consequenties daarvan. Het rapport laat achterstallig onderhoud zien waarvoor een investering van 1,8M Euro nodig is om deze volledig weg te werken.
In het raadsvoorstel van 23 oktober 2012 stelt het college voor om prioriteit te geven aan de doorgaande wegen, winkelcentra, fietspaden en voetpaden en maximale afstemming met rioolvervangingen. Hiervoor is een impuls nodig van € 420.000,-, waarvan € 168.000,- wordt gevraagd voor het jaar 2013 voor extra groot onderhoud aan doorgaande asfaltwegen en fietspaden ten laste van (voorshands) het begrotingsresultaat.
Op grond van het geconstateerde achterstallige onderhoud is de frequentie van integrale inspectie van het wegennet opgevoerd van vier naar twee jaar. Inspectie per vier jaar zorgde niet voor een goede balans in de frequentie van inspecteren en actualiseren van meerjarenplannen.
Veel problemen hebben te maken met beschadigingen door wortelopdruk. Ook daarvoor worden inmiddels maatregelen getroffen, maar het is relevant om bij afwegingen rond groenvoorziening ook voldoende inzicht te hebben in de mogelijke wisselwerking met andere voorzieningen zoals verharding. De gemeente probeert al zoveel mogelijk werk met werk te maken in de uitvoering, maar bij het maken van meerjarenplannen en het voorleggen van plannen aan de raad zouden alternatieven en risico's wellicht ook meer vanuit het combineren van werkzaamheden beschouwd kunnen worden. Verder zou bij het constateren van een toename van achterstallig onderhoud niet alleen de inspectiefrequentie opgevoerd kunnen worden, maar ook de terugkoppeling aan de raad over de uitvoering van de planning (zie ook hfst. 4).

3.3 Riolering

Gemeenten zijn wettelijk verplicht een rioleringsplan op te stellen ($4.8 Wet Milieubeheer). Dat rioleringsplan wordt voorbereid door B&W en vastgesteld door de gemeenteraad voor een daarbij ook vast te stellen periode. In het rioleringsplan moet een overzicht gegeven worden van alle voorzieningen voor de verzameling, transport en afvoer van stedelijk water (afvalwater, hemelwater, grondwater). Het plan moet ook een overzicht geven van aan te leggen of te vervangen voorzieningen en de wijze waarop de voorzieningen beheerd zullen worden. Dat laatste moet ook gepaard gaan met een overzicht van de financiële gevolgen.
Het rioleringsplan van de gemeente Huizen[2] beslaat een periode van vijf jaar en voldoet aan de eisen van de Wet Milieubeheer. Het plan geeft duidelijk inzicht in de zorgplicht van de gemeente en behandelt het gemeentelijke beleid, benodigd onderzoek en benodigde maatregelen, personele middelen en de benodigde financiële middelen. Het feit dat een evaluatie van de voorgaande periode is opgenomen, zorgt voor extra inzicht en een leereffect, waardoor wellicht in de toekomst bepaalde risico's beter ingeschat kunnen worden of vermeden kunnen worden. De periode waarvoor een rioleringsplan wordt gemaakt, kan zelf door de gemeente vastgesteld worden, maar uit de praktijk blijkt dat 5 jaar een zeer gebruikelijke periode is.

Op basis van het rioleringsplan worden jaarlijks meerjarenonderhoudsplannen opgesteld waarin concreet uit te voeren maatregelen zijn opgenomen met de bijbehorende financiële vertaling. Ook deze plannen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad. Deze financiële gevolgen moeten ook terug te vinden zijn in de jaarlijkse gemeenterekeningen en programmabegrotingen, die ook langs de gemeenteraad gaan.
Het beheer van riolering kent niet veel dynamiek; er is een goede langetermijnplanning en er is weinig incidenteel onderhoud, waardoor de risico's beperkt zijn. Er wordt bijvoorbeeld een voorziening opgebouwd voor het vervangen van riolering op slechte grond. De noodzaak van deze vervanging kan bijtijds worden voorzien. Financieel wordt er bij het waterbeheer inclusief riolering gestuurd op het laten

[2] Gemeentelijk Rioleringsplan gemeente Huizen, planperiode 2011 t/m 2015.

afnemen van de kostenstijging. De integrale kostenstijging (inclusief ambtelijk apparaatskosten) moeten beperkt blijven tot de inflatie.
De voortgang van de rioleringswerkzaamheden is vaak sturend voor de planning van werkzaamheden aan de weg. Deze sturende werking lijkt echter niet zijn vertaling te hebben gevonden in de opstelling van de plannen zelf; het 'werk met werk maken' zou kunnen worden verankerd in de beleidskaders.

3.4 Water

Voor de gemeentelijke waterhuishouding heeft Huizen het Stedelijk Waterplan Huizen opgesteld. In dit plan is voor de periode 2006-2015 vastgelegd welke maatregelen er genomen moeten worden om het stedelijke watersysteem te laten voldoen aan de geldende normen en aan de wet- en regelgeving (inclusief de Kaderrichtlijn Water en het Nationaal Bestuursakkoord Water). Ook zijn afspraken over taken en verantwoordelijkheden vastgelegd. "Het bevat plannen voor grond- en oppervlaktewatersysteem en de natuur en de gebruikswaarde die aan het water verbonden zijn. Daarnaast is aandacht geschonken aan beheer en onderhoud, inrichting van de oevers en de waterbodem. Drinkwater maakt geen deel uit van het Waterplan (Stedelijk Waterplan Huizen, p. 11)."
Een groot deel van de verantwoordelijkheid ligt bij het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV). AGV heeft in 2000 het onderhoud van het stedelijke water van de Gemeente Huizen overgenomen. In het Waterplan is duidelijk aangegeven welke maatregelen wanneer worden uitgevoerd, wat daarvan de doorlooptijd is en wat de benodigde financiën zijn. Daarbij is ook de verdeelsleutel tussen de gemeente en AGV vastgelegd.
De maatregelen zijn ingedeeld in drie categorieën:
A. een goede uitgangspositie creëren door bestaande knelpunten op te lossen;
B. maatregelen waarvoor eerst aanvullend onderzoek of planvorming moet plaatsvinden;
C. flankerende maatregelen formuleren op het gebied van duurzame inrichting en beheer in relatie tot het watersysteem.

5.3 Taken en bekostiging
De kern van de (wettelijke) taakverdeling tussen de waterpartners is als volgt:
- de gemeente richt zich op riolering, lokale ruimtelijke ordening en openbare ruimte
- het hoogheemraadschap richt zich op het (oppervlakte)watersysteem en de afvalwaterzuivering
- de provincie richt zich op regionale ruimtelijke ordening en (strategisch) grondwaterbeheer
- Waterleidingbedrijven (Hydron en PWN) richten zich op waterwinning en leidingwaterlevering

Deze taakverdeling, die de grondslag vormt voor de per maatregel meest aangewezen trekker, biedt op veel plaatsen ook de aanknopingspunten voor de bekostiging. Eén van de uitgangspunten van het waterplan was om maatregelen tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten uit te voeren. Verankering van dergelijke maatregelen in bestaande kaders biedt meer zekerheden met betrekking tot de bekostiging en voortgang. Die voortgang dient tijdens de gehele planperiode bewaakt te worden door een (extensieve) voortzetting van de projectorganisatie.
Er is echter een aantal activiteiten, dat niet in bestaande programma's en planvormen past en zich het best lenen voor een specifiek aan het waterplan gekoppelde projectmatige aanpak. Voor de activiteiten op het gebied van communicatie met betrekking tot (grond)wateroverlast kan het 'waterloket' een centrale rol spelen.
Alle genoemde activiteiten zijn een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en het Hoogheemraadschap, in de zin dat allebei de partijen tijd en energie in deze maatregelen dienen te investeren. De in de tabel 5.1 aangegeven trekker verzorgt de coördinatie van de betreffende maatregel.

Belangrijk bij het onderhoud van water is dat grondwater en oppervlaktewater zich niet houdt aan gemeentegrenzen en er diverse verantwoordelijke partijen zijn. De vraag is in hoeverre er afspraken zijn gemaakt over risicodeling/verantwoordelijkheidsverdeling bij calamiteiten en bij (gemeente)grensoverschrijdende problemen.

3.5 Groen

Voor wat betreft het beheer van groenvoorzieningen is het beleid lastig of niet uit nota's af te leiden. Er is wel een Leidraad Beheer Groenvoorziening in het kader van de Flora- en Faunawet, maar daarin staat vooral centraal wat de gemeente wel of niet moet doen om de Flora- en Faunawet niet te overtreden. Kern van die wet is de bescherming van gebieden en dier- en plantsoorten. Er zijn geen andere beleidsnota's of meerjarenonderhoudsplannen voor groenvoorziening gevonden.
Uit de gesprekken valt wel af te leiden dat er wellicht beleid is, maar dat lijkt veel implicieter dan bij andere voorzieningen.
Nadenken over groen lijkt deels gekoppeld aan andere voorzieningen en problematiek, zoals bij de wortelopdruk. Naar aanleiding van die problemen wordt bekeken hoe in de toekomst problemen voorkomen kunnen worden, bijvoorbeeld door het soort te planten bomen of de wijze waarop ze geplant worden aan te passen.
Groen lijkt ook meer projectmatig aan de raad voorgelegd te worden. Daarbij worden dan wel keuzemogelijkheden voorgelegd, waarbij de verhouding tussen investerings-/aanlegkosten en latere beheerskosten relevant zijn. Inrichting en beheer vormen echter wel één budget. Om een goede afweging te kunnen maken is het onderscheid tussen die twee kostenposten echter wel relevant.

3.6 Gebouwen

3.6.1 Onderwijshuisvesting

De Raad heeft op 19 april 2007 een gewijzigde Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs vastgesteld. In de onderbouwing bij deze verordening wordt aangegeven dat de wijzigingen "een onontkoombaar gevolg van wijzigingen van diverse landelijke onderliggende wet- en regelgeving" zijn. Hierbij wordt verwezen naar een VNG ledenbrief. Deze verordening definieert begrippen als 'onderhoud aan gebouwen van een school voor basisonderwijs' en 'herstel van een constructiefout' als onderdeel van een breder begrip 'voorzieningen' en regelt de wijze waarop deze voorzieningen voor financiering in aanmerking kunnen komen.

Voor planmatig onderhoud geldt dat dit meeloopt in de systematiek van het jaarlijks aanvragen om bekostiging. Deze systematiek werkt conform de landelijke systematiek dat onderwijsbesturen aan de gemeente (n.a.v. een door het college vastgesteld aanvraagformulier) tijdig (voor 1 februari) een aanvraag doen voor de financiering van een voorziening. Bij bijvoorbeeld onderhoud en herstel van constructiefouten dient daarbij een rapportage te worden gevoegd (geregeld in artikel 7, lid 2 onder c) waaruit de bouwkundige noodzaak blijkt. Hiertoe schijft de verordening voor dat gebruik gemaakt moet worden van een door het college vastgesteld formulier bouwkundige opname.
In de daarop volgende procedure zijn er mogelijkheden de aanvraag aan te vullen en zo nodig mondeling toe te lichten. Na een voorlopige weging van de aanvragen legt het College het voorgenomen programma voor aan de bevoegde gezagsorganen (schoolbesturen) die hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Er bestaat een mogelijkheid dat partijen de onderwijsraad vragen een advies uit te brengen.

Het college stelt in het programma een bekostigingsplafond vast voor de aangevraagde voorzieningen. Daarnaast geeft het College een overzocht van voorzieningen die niet in het programma worden opgenomen. Een en ander wordt natuurlijk toegezonden aan de aanvragers en ter inzage gelegd.
Op grond van dit vastgestelde programma treedt het college weer in overleg met de onderwijsbesturen over de uitvoering ervan. Een en ander wordt weer vastgelegd. Wanneer op grond hiervan wordt gekomen tot het verstrekken van een bouwopdracht dan dient een bouwplan aan het College ter instemming te worden voorgelegd.
Als na verloop van tijd geen gebruik wordt gemaakt van de bekostiging vervalt deze.

Naast het planmatig onderhoud is er ook onderhoud met een spoedeisend karakter. Deze aanvragen kunnen ook tussendoor worden gedaan.

De verordening geeft in Bijlage 1 Criteria voor beoordeling van aangevraagde voorzieningen (zie kader). Voor gebouwen in andere onderwijsvormen en gebouwen voor lichamelijke opvoeding zijn vergelijkbare criteria van toepassing.

Criteria voor beoordeling van aangevraagde voorzieningen (Onderhoud basisonderwijs)

De voorziening onderhoud bestaat uit:
a. onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw voor zover omschreven in het overzicht 'onderhoud primair onderwijs';
b. (algehele) vervanging van binnenkozijnen en binnendeuren (inclusief hang- en sluitwerk);
c. algehele vervanging van radiatoren, convectoren en leidingen voor centrale verwarming.
Ad a
De noodzaak van onderhoud blijkt uit het feit dat ten minste 75% van het gevraagde gebouwelement, volgens de bouwkundige opname zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder c, gekwalificeerd kan worden als matig of slecht, terwijl regulier onderhoud door het bevoegd gezag niet langer volstaat.
Het gevraagde gebouwelement kan ook betrekking hebben op delen van het gebouw van verschillende stichtingsjaren of op een gevel van het gebouw (bijvoorbeeld zuidwestgevel).
Ad b
De noodzaak van vervanging blijkt uit het feit dat ten minste 75% van de binnenkozijnen en binnendeuren, volgens de bouwkundige opname zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder c, zo slecht is dat niet door adequaat onderhoud een redelijke verlenging van de levensduur kan worden verkregen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen bouwdelen van verschillende stichtingsjaren.
Ad c
De noodzaak van vervanging blijkt uit het feit dat de conditie van ten minste 75% van de radiatoren, convectoren en leidingen voor de centrale verwarming, volgens de bouwkundige opname zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder c, zo slecht is dat niet door adequaat onderhoud een redelijke verlenging van de levensduur kan worden verkregen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen bouwdelen van verschillende stichtingsjaren.
Gehuurde gebouwen komen niet in aanmerking voor onderhoud.
Noodzakelijk onderhoud aan permanente gebouwen komt voor bekostiging in aanmerking indien op basis van een prognose, die voldoet aan de in bijlage II gestelde vereisten, het gebouw nog ten minste vier jaar voor de school nodig is.
Noodzakelijk onderhoud aan noodlokalen komt voor bekostiging in aanmerking indien:
a. het noodlokaal op basis van een prognose, die voldoet aan de in bijlage II gestelde vereisten, nog ten minste vier jaar voor de school nodig is; en
b. voor de aanwezige leerlingen geen gebruik kan worden gemaakt van medegebruik binnen een straal van 2000 meter hemelsbreed.

Uit het kader blijkt dat regulier onderhoud (zoals schilderwerk) een zaak van schoolbesturen is. Het type activiteiten dat wel voor bekostiging in aanmerking komt staat ook omschreven:

- Vervangen dakbedekking, hemelwaterafvoer, dakrand, daklichten
- Vervangen buitenberging c.q. dak buitenberging.
- Vervangen rijwielstalling c.q. rijwielstaanders.
- Vervangen brandtrap.
- Vervangen erfscheiding.
- Vervangen/herstellen riolering/bestrating schoolplein.
- Vervangen binnenkozijnen inclusief hang- en sluitwerk (renovatie-activiteit).
- Vervangen buitenkozijnen inclusief hang- en sluitwerk (renovatie-activiteit).
- Vervangen radiatoren, convectoren, leidingen (renovatie-activiteit).
- Vervangen dakpannen inclusief houtwerk, dakrand en goten.
- Vervangen boeiboorden.

Bijlage V van de verordening[3] geeft ook de prioriteitsvolgorde aan, waarbij duidelijk is dat onderhoud na capaciteitsuitbreiding komt, maar voor andere maatregelen (gericht om tegemoet te komen aan nieuwe wetgeving of onderwijskundige inzichten). Binnen de categorie onderhoud staat ook weer een prioriteitsvolgorde:

> Binnen de hoofdprioriteit 'voorzieningen noodzakelijk om een adequaat onderhoudsniveau te handhaven' komt voor plaatsing op het programma in aanmerking:
> a. als eerste die voorziening aan een gebouw waarbij volgens het bouwkundige rapport zoals bedoeld in artikel 7, lid 2 onder c, de laagste score qua kwaliteit wordt toegekend;
> b. vervolgens die voorziening aan een theorielokaal/leslokaal waarbij volgens het bouwkundige rapport zoals bedoeld in artikel 7, lid 2 onder c, de laagste score qua kwaliteit wordt toegekend;
> c. vervolgens die voorziening aan een vaklokaal/speellokaal/gymnastiekruimte waarbij volgens het bouwkundige rapport zoals bedoeld in artikel 7, lid 2 onder c, de laagste score qua kwaliteit wordt toegekend;
> d. vervolgens die voorziening aan een niet-lesruimte waarbij volgens het bouwkundige rapport zoals bedoeld in artikel 7, lid 2 onder c, de laagste score qua kwaliteit wordt toegekend;
> e. vervolgens die voorziening aan een overige ruimte waarbij volgens het bouwkundige rapport zoals bedoeld in artikel 7, lid 2 onder c, de laagste score qua kwaliteit wordt toegekend.

Vastgesteld kan worden dat met het door de gemeenteraad van Huizen vaststellen van een Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs (volgens het VNG-model) er op het gebied van de onderwijshuisvesting een kader aanwezig is voor het beleid van het College van B&W, inclusief de daarbij in acht te nemen prioriteringscriteria, indien het bedrag aan aanvragen door de onderwijsinstellingen het door de Raad via een begroting vastgestelde middelen overtreft. Voorgesteld kan worden dat voor de financiering van dit totale programma en de daarvoor benodigde middelen het College dit verantwoord op grond van de aanvragen die zijn gedaan in het programma, waarbij de lijst van afgewezen voorzieningen en eventueel ook informatie over verlaagde bekostigingsplafonds bij wel toegekende voorzieningen een rol kan spelen. Deze informatie is ook bekend bij de onderwijsbesturen die knelpunten onder de aandacht van de Raad kunnen brengen. Verwacht kan ook worden dat raadsleden signalen uit de lokale samenleving oppakken in de bespreking van deze agendapunten.

[3] zie ook http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Huizen/82386/82386_1.html

3.6.2 Overige gemeentelijke gebouwen

Overige gemeentelijke gebouwen zijn voornamelijk sportvoorzieningen. Voor gebouwen geldt dat ze een lange exploitatieperiode kennen, waarbij veelal 40 jaar wordt gehanteerd. De "Uitgangspunten 2013" bevat de termijnen (voor bijvoorbeeld de tribune van s.v. Huizen, leunhekken, kleedkamers en beregeningsinstallaties) op basis waarvan investeringen worden geactiveerd. Uit het reeds geciteerde artikel 18 lid 1 van de Financiële beheersverordening van de gemeente Huizen 2010 valt af te leiden dat deze termijnen 'maatgevend' zijn 'voor de perioden waarbinnen de onderhoudverplichting geldt'. De gemeente Huizen maakt iedere 5 jaar compleet nieuwe onderhoudsplannen voor gebouwen, inclusief een begroting voor het onderhoud.

Jaarlijks bij behandeling van de voorjaarsnota wordt de begroting voor het onderhoud van gebouwen behandeld. Voor het slopen/vervangen van gebouwen wordt voor het bepalen van de kosten de life-cyclebenadering gehanteerd, waarbij de totale levensduurkosten van een gebouw worden meegenomen in de berekening. Ook is er aandacht voor het verkennen van de alternatieven 'nieuwbouw' of 'renovatie'. Deze alternatieven worden indien aan de orde ook onderbouwd voorgelegd aan de raad. De keuze blijft echter vaak een politieke discussie.

3.7 Risico's en alternatieven

In de verschillende beleidsdocumenten en meerjarenplanningen is niet altijd duidelijk onderbouwd welke risico's er zijn met betrekking tot het onderhoud. Ook is niet altijd duidelijk welke alternatieven er zijn, omdat die keuzes zijn of worden gemaakt op uitvoerend niveau.
In de programmabegroting is een algemene risicoparagraaf opgenomen waarin, indien mogelijk, risico's gekwantificeerd zijn. De risicoparagraaf is gekoppeld aan de paragraaf over het weerstandsvermogen, omdat de risico's waarvoor geen andere maatregelen getroffen zijn, opgevangen moeten worden met de gemeentelijke weerstandscapaciteit. Voor het beheer en de inrichting van de openbare ruimte valt op dat er weinig risico's benoemd en gekwantificeerd zijn. In de programmabegroting voor 2013 worden alleen wegbeheer en Gooi's Natuurreservaat expliciet genoemd, maar die zijn beide niet gekwantificeerd. Risico's rond onderhoud van gebouwen en dan vooral scholen worden wel gekwantificeerd.
De risicoparagraaf wordt volgens het beleid drie keer per jaar geactualiseerd en bestuurlijk vastgesteld: juni/juli, oktober/november, december.

3.8 Samenvatting en conclusies

In de programmabegroting reserveert de gemeenteraad de middelen ten behoeve van het onderhoud. Dit vormt daarmee het kader van het operationele onderhoud dat onder de verantwoordelijkheid van het College plaatsvindt.
Beleidsnotities beslaan over het algemeen een langere periode, bijvoorbeeld 5 jaar en zijn deels geoperationaliseerd. Beleidsnotities zien vooral toe op voorspelbaar onderhoud.

In tabel 1 is de huidige praktijk voor het beheer van kapitaalgoederen in de gemeente Huizen samengevat.

Tabel 1 Praktijk toezicht onderhoud kapitaalgoederen Huizen

Voorziening	Meerjarenplannen	Frequentie terugkoppeling onderhoud aan Raad	Soort terugkoppeling	Risicoanalyses en alternatieven
Wegen	Meerjarenonderhoudsplanning 2012-2015 voor infrastructuur en riolering[4], veel dynamiek (o.a. door wortelopdruk en weersinvloeden), nog geen lange termijn planning, inspecties opgevoerd van eens per 4 naar eens per 2 jaar	2x per jaar	Voorjaarsnota, jaarrekening en programmabegroting	Recent wegenplan vastgesteld, geconstateerd dat er achterstallig onderhoud is en er nog geen evenwicht is in aanpak onderhoud waardoor risico's niet goed inzichtelijk zijn.
Riolering	GRP 5 tot 7 jaar, Meerjarenonderhoudsplanning 2012-2015 voor infrastructuur en riolering, ideaalcomplex voor langere tijd, weinig dynamiek	2x per jaar	Voorjaarsnota, jaarrekening en programmabegroting	Weinig risico's en dus weinig alternatieven
Water	Stedelijk Waterplan 2006-2015, verantwoordelijkheid (oppervlakte)water en afvalwaterzuivering: AGV	2x per jaar	Voorjaarsnota, jaarrekening en programmabegroting	Gedeelde/ overgedragen verantwoordelijkheid Waterschap AGV, samen maatregelen vastgesteld, maatregelen niet als alternatieven gepresenteerd, maatregelen wel gecategoriseerd, kostenverdeling duidelijk.
Groen	Leidraad beheer groenvoorzieningen 2011, voorgesteld: driejaarlijks herzien	2x per jaar	Voorjaarsnota, jaarrekening en programmabegroting	Meer projectmatig voorgelegd aan raad
Gebouwen	Eens in 5 jaar nieuwe onderhoudsplannen	2x per jaar[5]	Voorjaarsnota, jaarrekening en programmabegroting	Ordegrootte 'calamiteiten' valt mee, voorzichtige begroting, lifecyclebenadering gehanteerd, alternatieven 'nieuwbouw' of 'renovatie' worden onderbouwd voorgelegd.

[4] Wegen Meerjarenonderhoudsplanning 2013 – 2017 op 23 oktober 2012 aangeboden aan de raad.
[5] Uit gespreken volgde dat 1 keer per jaar gerapporteerd wordt (voorjaarsnota?), maar gebouwen komen ook in jaarstukken en begroting terug.

4 Verantwoording

Binnen de gemeente Huizen vindt verantwoording van het door het College gevoerde beleid aan de Raad plaats via een aantal momenten in de financiële cyclus. De Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010 biedt hiertoe het kader. Artikel 7 (zie kader) geeft daarbij richtlijnen over hoe de tussentijdse rapportage en informatievoorziening in het kader van deze verantwoording plaats dient te vinden.

Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010

Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatievoorziening

1. Het college informeert de raad drie keer per jaar omtrent de financiële positie van de gemeente, e.e.a. in relatie tot de begrotingsuitvoering van het lopende dienstjaar.
2. De onder art. 1 genoemde informatie wordt de raad aangeboden bij gelegenheid van de voorjaarsnota (medio mei), de aanbieding van de begroting voor het volgend dienstjaar (medio september) en in november ten behoeve van de laatste raadsvergadering van het jaar.
3. Ontwikkelingen welke van invloed zijn op het financiële beeld worden dan wel budgettair vertaald (b.v. bestuurlijke rapportages , majeure ontwikkelingen), dan wel opgenomen in het financieel perspectief d.m.v. verwerking in een risicoparagraaf. De ontwikkelingen binnen de totale financiële positie kennen een rubricering welke verwijst naar corresponderende producten en programma's
4. De rapportages gaan in op substantiële/relevante afwijkingen, zowel wat betreft de lasten/baten (input/revenuen), de geleverde producten (output) en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten (outcome). In de rapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan:
   - inkomsten uit de algemene uitkering;
   - de renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt
   - resultaten uit grondexploitatie
   - uitgaven in het kader van open einderegelingen
   - uitgaven in de sfeer van bijstand c.a.
   - suggesties voor bijsturing en herprofilering
5. Algemeen uitgangspunt is voorts dat er sprake moet zijn van een actieve informatieplicht vanuit het college naar de raad toe; bepalend hierbij zijn niet alleen de in deze verordening beschreven situaties maar veeleer de politiek bestuurlijke relevantie van de omstandigheden.

Uit de gesprekken met leden van de Raad en het College blijkt dat er op het gebied van onderhoud mogelijk een verschil van inzicht is aangaande wat (conform artikel 7 lid 4) substantiële/relevante afwijkingen zijn op het gebied van de geleverde producten en de noodzaak om daartoe suggesties voor bijsturing te doen. Dit mede in het licht van de actieve informatieplicht van het college naar de raad toe (artikel 7 lid 5), waarbij natuurlijk de raad uiteindelijk de politiek bestuurlijke relevantie bepaalt.

De leden van het College die we hebben gesproken zijn tevreden met de huidige werkwijze waarbij in de programmabegroting de uit te voeren onderhoudswerken worden gedefinieerd en in de jaarrekening de uitvoering hiervan wordt verantwoord. Deze werkwijze komt overeen met artikel 18 lid 3 van de Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010 (zoals ook hoofdstuk 2).

Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010

Artikel 18. Onderhoud gemeentelijke eigendommen

1. Uitgangspunt voor het onderhoud aan kapitaalgoederen in de openbare ruimte is het op peil houden van een volwaardig gebruiksnut en een goede technische staat. Maatgevend voor de perioden waarbinnen de onderhoudsverplichting geldt zijn de termijnen van afschrijving zoals bedoeld in art.11.
2. Basis voor uit te voeren werkzaamheden vormen meerjarige onderhoudsplannen welke periodiek geactualiseerd worden. Budgettaire vertaling van de plannen vindt integraal plaats in jaar- en meerjarenbegroting.
3. Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen informatie over gebruiksnut alsmede de stand van het onderhoud en de (mate van) realisatie van de planning.

De raadsleden die we hebben geïnterviewd stellen daarnaast prijs op informatie over de voortgang van de uitvoering van de werken genoemd in de begroting bij de drie momenten genoemd in artikel 7 lid 2. Nu komt het voor dat de Raad pas bij de jaarrekening (dus in de vijfde maand na afloop van het begrotingsjaar) wordt geïnformeerd dat een in de programmabegroting opgenomen werk niet zal worden uitgevoerd in het betreffende jaar, maar bijvoorbeeld is doorgeschoven naar een later moment. De raadsleden willen eerder worden geïnformeerd. Dit zou volgens de raadsleden kunnen worden opgelost indien het College stelselmatig bij elk van deze momenten het lijstje van in de begroting opgenomen werken doorneemt en de Raad informeert indien er een gerede kans bestaat dat een dergelijk project niet in het begrotingsjaar wordt uitgevoerd, waarbij de Raad (kort) wordt medegedeeld wat de overwegingen hiervan zijn. Hierdoor zijn raadsleden sneller op de hoogte over de verantwoorde wijzigingen van in de programmabegroting gedefinieerde onderhoudswerken. De raadsleden stellen daarbij een simpel tot de programmabegroting herleidbaar systeem voor dat bijvoorbeeld bereikt kan worden door het lijstje met werken te kopiëren in de eerste kolom van een tabel, waarbij in de tweede kolom dan kan worden genoteerd of er bijzonderheden (zoals niet uitvoeren in het begrotingsjaar) zijn.

Om de realiteit te onderzoeken van het beeld dat de raadsleden schetsen van de dynamiek tussen planning en uitvoering is een vergelijking uitgevoerd van de werken op het gebied van wegen en riolering genoemd in de begroting 2011 met de werken opgenomen in de (laatste) jaarstukken 2011. Er blijkt dat er inderdaad geen sprake is van een volledige match tussen begroting en realisatie.

Wegen en riolering	Begroting 2011	Rekening 2011	Naar 2012
Herinrichting in combinatie met rioolvervanging De Ruyterstraat e.o.	x	deels	deels
Herinrichting in combinatie met rioolvervanging Trompstraat e.o.	x	X	
Herinrichting in combinatie met rioolvervanging Jan Steenlaan en De Savornin Lohmanlaan (ged.).	x	deels	deels
Herinrichting in combinatie met rioolvervanging Frans Halslaan e.o.	x		x
Herinrichting in combinatie met rioolvervanging Jan van Galenstraat.	x		x
Herinrichting in combinatie met rioolvervanging Jacob van Heemskerkstraat en Johan Evertsenstraat.	x		x
Werkzaamheden in het kader van verkeersleefbaarheid.	x	X	
Aanleg parkeerplaatsen Bovenmaten.	x		x
Onderhoud verkeersregelinstallatie Crailoseweg.	x	X	
Aanleg vrij liggende fietspaden Gemeenlandslaan.	x	X	

Aanpassen van bushaltes 2e fase (wordt gesubsidieerd door de Provincie).	x	X	
Onderhoud asfalt, elementenverharding en wijken.		X	
Herinrichting in combinatie met rioolvervanging Dr. Kuyperlaan		X	
Aanleg vrij liggend fietspad Dr. Kuyperlaan		X	
Reparaties aan het riool Delta i.v.m. schade door wortelgroei		deels	deels
Vernieuwing pompen		X	

Slechts in 5 van de 16 hier genoemde onderhoudsactiviteiten (grijs gearceerd) is er sprake van een volledige match tussen begroting en rekening wat betreft timing van de werkzaamheden. Een overeenkomst tussen programma en jaarstukken lijkt daarmee meer uitzondering dan regel. De Meerjarenonderhoudsplanning 2011 t/m 2014 die halverwege deze twee momenten verscheen volgt qua timing van de projecten nog in hoofdlijnen het programma uit de begroting 2011: voor de in de begroting 2011 voorziene werken zijn gelden gereserveerd voor 2011 en niet voor 2012. Wel is hier reeds voorzien dat werkzaamheden (zoals in de Dr. Kuyperlaan) die waren voorzien voor realisatie in eerdere jaren zullen uitlopen naar 2011. Ook bij begroting en jaarstukken 2010 is er bij een minderheid van projecten sprake van een volledige match. Het door de raad geschetste kader van de programmabegroting lijkt daarmee niet exclusief sturing te geven aan de daadwerkelijke onderhoudsuitvoering. Dit heeft consequenties voor de verantwoording. De opmerkingen van de raadsleden over tussentijdse informatie over de voortgang van projecten winnen daarmee aan belang. Onhandig is dat de indeling/opzet van de meerjarenonderhoudsplanning en de begroting zo sterk verschillen dat het lastig is deze documenten te vergelijken. Verslagen van commissievergaderingen suggereren dat het bij een belangrijk deel van de bijeenkomsten gaat om het zoeken of men wel precies begrijpt hoe het nu zit met de onderhoudswerken in relatie tot voorgaande informatie. Daarbij wordt zelfs de uitweg gezocht van een beantwoording in de notulen wanneer het gaat over hoofdzaken als de relatie tussen de financiële paragraaf en de meerjarenraming. Het is een verbetering als de stukken zo zijn opgesteld dat voorafgaand aan de vergadering deze zaken duidelijk zijn.

Op het gebied van gebouwen stelt de wethouder dat voorzichtig wordt begroot. De ordegrootte van 'calamiteiten' valt volgens de wethouder mee; er wordt wel incidenteel onderhoud gepleegd, maar dat blijft qua financiën beperkt. Op dit gebied kunnen echter geen verschillen tussen begroting en jaarrekening worden waargenomen. Zowel in de Programmabegroting voor 2011 (uit 2010, p.88) als de Jaarstukken 2011 (2012, p. 52-53) kan op dit gebied de volgende (gelijkluidende) tekst worden gevonden:

"Onderhoud van alle gemeentelijke accommodaties vindt plaats op basis van recente onderhoudsplannen. Deze worden in gedeelten eens in de 5 jaar geactualiseerd. De planperiode bedraagt 20 jaar voor bestaande gebouwen en 40 jaar bij nieuwe gebouwen, met de bedoeling om grote financiële tegenvallers in de toekomst te voorkomen. Het groot onderhoud van de buitensportaccommodaties wordt, gelet op het karakter van vernieuwbouw geactiveerd en afgeschreven over de gebruiksduur. De met de plannen gepaarde kosten zijn in de begroting opgenomen en worden geëgaliseerd middels onderhoudsvoorzieningen die op het gewenste peil zijn gebracht. Daarnaast is in 2007 besloten om niet meer te reserveren voor zaken met een duidelijk "gebruiksduur verlengend karakter". Op het moment dat deze vervangingen aan de orde zijn, zullen de lasten daarvan worden afgezet tegen de verwachte resterende gebruiksduur van de accommodatie, zodat met het oog op de toekomst van het gebouw een juiste afweging kan worden gemaakt. Bij deze investeringen gaat het globaal om de volgende zaken:

- de algehele vervanging van kozijnen, ramen en deuren,
- de algehele vervanging van de radiatoren en

- de algehele vervanging van de bestrating rond een gebouw.

De voorziene investeringen voor de komende 20 jaar zijn door Asset per gebouw inzichtelijk gemaakt en zullen in ons meerjareninvesteringsschema worden opgenomen. De kapitaallasten, gebaseerd op een gebruiksduurverlenging van 25 jaar, zullen dan te zijner tijd worden opgenomen in de begroting."

Ook in andere recente begrotingen en jaarrekeningen kan een vrijwel identieke tekst worden teruggevonden. Enerzijds is het natuurlijk positief waar te nemen dat kennelijk precies volgens begroting is gewerkt. Anderzijds kan de vraag worden opgeroepen of het herhalen van de begroting in de jaarrekening nu de meest optimale uitwerking is van de gedachte dat de Raad kaders stelt en het College verantwoording aflegt over de wijze waarop hier invulling aan is gegeven.

Een ander punt van aandacht in de verantwoording was dat gemeld werd dat er voor het beheer van de riolering geen "strakke financiële rapportages" worden gemaakt, omdat de organisatie vrij "informeel" werkt. Bij onderhoud van riolering gaat het om een aanzienlijke hoeveelheid middelen, waarbij het risico bestaat dat er een informele economie met overheidsgeld zich ontwikkelt. We hebben geen enkel signaal ontvangen dat dit zo is (echter evenals de accountantscontrole is ons onderzoek niet specifiek gericht op het vinden hiervan[6]), maar een adequate 'strakke' financiële rapportage lijkt passend.

[6] Zie Deloitte (2012) Rapport van bevindingen accountantscontrole 2011, Bijlage 3 bij agendapunt 2, Raadsvergadering 28 juni 2012, gemeente Huizen.

5 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: Heeft de raad voldoende zicht op het onderhoud van zaken dat onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt, zodat (financiële) risico's vermeden kunnen worden?
Dat wordt gedaan door per deelvraag de relevante onderzoeksresultaten te vermelden. De deelvragen zijn:

1. Op welke momenten is de raad in 2011 en 2012 gerapporteerd over het onderhoud van zaken die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen?
   a) Komen deze momenten overeen met wat er in het beleid is vastgelegd?
   b) Wordt de raad op vaste momenten gerapporteerd of naar aanleiding van incidenten?
   c) Op welke wijze is er gerapporteerd?
   d) Welke informatie is er opgenomen?
   e) Is deze informatie overzichtelijk en begrijpelijk weergegeven?
   f) Zijn de rapportages tijdig, in die zin dat de raad niet voor voldongen feiten wordt geplaatst?
2. Bevatten de rapportages risicoanalyses - zowel inhoudelijk als financieel - op basis waarvan de raad op hoofdlijnen inzicht kan hebben en (alternatieve) keuzes kan maken?
   a) Op welke wijze zijn de risicoanalyses gerapporteerd?
   b) Welke informatie is er opgenomen?
   c) Is deze informatie overzichtelijk en begrijpelijk weergegeven?
   d) Is het duidelijk welke alternatieven er zijn?

1. MOMENT VAN RAPPORTAGE		
Deelvraag	*Norm*	*Conclusie*
a) Komen de momenten van rapportage overeen met wat er in het beleid is vastgelegd?	De formele momenten (3 per jaar, Financiële beheersverordening art. 7, lid 1)	• Beleidsnota's geven niet veel houvast voor het bepalen van rapportagemomenten anders dan de in de Financiële beheersverordening vastgelegde momenten. • In de Financiële beheersverordening worden drie momenten genoemd waarop de raad geïnformeerd moet worden over de financiële positie van de gemeente. Rapportages vinden overeenkomstig plaatst in voorjaarsnota, programmabegroting en jaarstukken en decemberactualisering.
b) Wordt de raad op vaste momenten gerapporteerd of naar aanleiding van incidenten?	De formele momenten (3 per jaar, Financiële beheersverordening art. 7, lid 1) Incidentele momenten	• Rapportages vinden plaatst in voorjaarsnota, programmabegroting en jaarstukken en decemberactualisering. • Rapportages voor incidenteel onderhoud vinden plaats indien extra budget aangevraagd moet worden.
c) Op welke wijze is er gerapporteerd en d) welke informatie is opgenomen?	Componenten: schriftelijke rapportage Inhoud: volledige informatie, achtergrond/toelichting, conclusies	• Verwijzing in de programmabegroting naar achterliggend beleid is summier opgenomen (lijst met nota's), waarbij opvalt dat niet alle stukken vastgesteld zijn en de naamgeving kan afwijken van de daadwerkelijke titel van de nota. • In rapportages aan de raad voor structureel onderhoud is een specificatie daarvan met planning en bijbehorende kosten opgenomen,

		eventueel vergezeld van een toelichting. • In rapportages betreffende incidenteel onderhoud gaat het om op korte termijn uit te voeren maatregelen met toelichting en extra aan te vragen budget. • Verantwoording over waarom er verschillen zijn ontstaan tussen geplande werkzaamheden en uitgevoerde werkzaamheden ontbreekt.
e) Is deze informatie overzichtelijk en begrijpelijk weergegeven?	Overzichtelijkheid en begrijpelijkheid	• Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de informatie niet begrepen wordt. • Wel geven raadsleden aan soms moeite te hebben om achterliggende beleidsstukken makkelijk te vinden.
f) Zijn de rapportages tijdig, in die zin dat de raad niet voor voldongen feiten wordt geplaatst?	Tijdig	• Raadsleden geven aan eerder geïnformeerd te willen worden over maatregelen en projecten die in de planning staan, maar die niet volgens die planning uitgevoerd kunnen of zullen worden.

2. RISICOANALYSES EN ALTERNATIEVEN		
Deelvraag	*Norm*	*Conclusie*
a) Op welke wijze zijn de risicoanalyses gerapporteerd en b) welke informatie is er opgenomen?	Componenten: schriftelijke rapportage Inhoud: volledige informatie, achtergrond/toelichting, conclusies	• In de programmabegroting is een algemene risicoparagraaf opgenomen waarin, indien mogelijk, risico's gekwantificeerd zijn (2013 wegen niet gekwantificeerd!)
c) Is deze informatie overzichtelijk en begrijpelijk weergegeven?	Overzichtelijkheid en begrijpelijkheid	• Onderbouwing van risico's is niet altijd duidelijk.
d) Is het duidelijk welke alternatieven er zijn?	Keuzemogelijkheden duidelijk	• Het is niet altijd duidelijk welke alternatieven er zijn, omdat er al keuzes zijn gemaakt op uitvoerend niveau. • Bij incidenteel onderhoud worden soms wel alternatieven voorgelegd.

Bijlage A Documentenlijst

- Programmabegrotingen gemeente Huizen 2011, 2012, 2013
- Jaarstukken gemeente Huizen 2011, 2012
- Financiële beheersverordening gemeente Huizen 2010
- Gemeente Huizen (2007), Actualisering Verkeerscirculatieplan met Gemeentelijk Meerjarenprogramma Infrastructuur 2007.
- Gemeente Huizen (2010), bijgestelde Meerjarenonderhoudsplanning 2010 t/m 2013 voor infrastructuur en rioolexploitatie.
- Grontmij (2011), Gemeentelijk Rioleringsplan gemeente Huizen Planperiode 2011 t/m 2015, Gemeente Huizen, Dienst Ruimtelijke Ordening en Openbare Werken.
- Grontmij (2005), Stedelijk Waterplan Huizen, Gemeente Huizen, Hoogheemraadschap AGV.
- BTL Advies BV (2011), Beleidsnotitie Implementatie gedragscode Flora- en faunawet 'Beheer groenvoorzieningen' gemeente Huizen
- BTL Advies BV (2011), Leidraad beheer groenvoorzieningen Huizen. In het kader van de Flora- en faunawet.
- Gemeente Huizen (2005), Huizer Sportbeleid in Beeld, Verheldering en uitwerking van het gemeentelijk beleid 2005-2010.
- Gemeente Huizen (2007), Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs

Bijlage B Geïnterviewde personen

Raadsleden

G.E.H. Pas Fractievoorzitter GroenLinks
G. Rebel Fractievoorzitter CDA

Wethouders

Mw. P.J. van Hartskamp-De Jong
o.a. Openbare werken en groen, Verkeer en vervoer, Ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling
Mw. J. Bakker-Klein
o.a. Financiële en financieel-economische zaken, Grondzaken, eigendommen en bedrijven , Sport, recreatie en toerisme

Uitvoerende ambtenaren

R.J.W. Zethof Afdelingshoofd Openbare Werken
H.G. Loman Teamleider Civiele Werken

Onderzoeksinstituut OTB
Delft University of Technology
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft, The Netherlands
Postbus 5030, 2600 GA Delft, The Netherlands

Telefoon +31 (0)15 278 30 05
Fax +31 (0)15 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
www.otb.tudelft.nl