

# Onderhoud kapitaalgoederen

**Rekenkamercommissie Maassluis**

*Eindrapport 11 november 2013*

## **Rekenkamercommissie Maassluis**

t.a.v. mw. R.R. Westhoff  
Secretaris rekenkamercommissie

Postbus 55  
3140 AB Maassluis

T. 010 – 5931831 / 06 – 52506062  
E. [R.R.Westhoff@maassluis.nl](mailto:R.R.Westhoff@maassluis.nl)



Jacques Necker b.v.

**Postadres**  
Postbus 85203  
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29  
F. 030-262 34 38

**Onderzoekers:**

Drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp  
T.A.J.M. (Tom) Smolders MA MSc  
M.C. (Marten) Westeneng MSc

**Contactpersoon:**

Hans Oostendorp  
T. 06 338 147 75  
E. hans@necker.nl

**Kenmerk:**

RO 13506

**Datum:**

30-08-2013

## Inhoudsopgave

<b>Bestuurlijke Nota</b>	<b>2</b>
<b>1 Onderzoeksverantwoording</b>	<b>3</b>
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	3
1.3 / Onderzoeksuitvoering	4
1.4 / Leeswijzer	4
<b>2 Centrale boodschap</b>	<b>5</b>
2.1 / Beantwoording centrale vraag	5
2.2 / Conclusies en aanbevelingen	5
<b>3 Reactie college van B&amp;W</b>	<b>8</b>
<b>4 Nawoord opdrachtgever</b>	<b>9</b>
<b>Nota van Bevindingen</b>	<b>1</b>
<b>1 Beleid</b>	<b>2</b>
1.1 / Beschikbaarheid beleidskaders	2
1.2 / Kwaliteit beheerplannen	6
1.3 / Totstandkoming en onderbouwing beleidskaders	12
1.4 / Beoordeling normenkader	15
<b>2 Uitvoering</b>	<b>17</b>
2.1 / Uitvoeringsplan Buitenruimte	17
2.2 / Case 1: Rioolvervanging Gerard Douplein	20
2.3 / Case 2: Areaaluitbreiding regulier groenbeheer	24
2.4 / Case 3: Vervangen kademuur Geerkade	26
2.5 / Beoordeling normenkader	32
<b>3 Evaluatie en bijsturing</b>	<b>34</b>
3.1 / Informatievoorziening aan de raad	34
3.2 / Evaluatie en bijsturing van beleid	37
3.3 / Beoordeling normenkader	38
<b>Bijlagen</b>	<b>40</b>
Bijlage 1. Normenkader	40
Bijlage 2. Bronnen	42

# Bestuurlijke Nota

# 1 Onderzoeksverantwoording

## 1.1 / Aanleiding

Meerdere fracties uit de gemeenteraad van Maassluis hebben begin 2013 in een verkennende ronde van de rekenkamercommissie het onderzoeksonderwerp 'onderhoud van kapitaalgoederen' aanbevolen. Met name naar aanleiding van enkele overschrijdingen en vertragingen bij het onderhoud van bruggen en wegen zijn vragen ontstaan over de mate waarin de gemeente Maassluis 'in control' is bij het onderhoud van de kapitaalgoederen. De rekenkamercommissie heeft deze signalen vanuit de raad opgepakt een onderzoek ingesteld. Deze rapportage bevat de uitkomsten van dit onderzoek.

## 1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad inzicht verschaffen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoud van de kapitaalgoederen in Maassluis. Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen, waarmee college en raad hun taken op dit terrein beter kunnen uitvoeren. Om deze doelstelling te bereiken hanteert de rekenkamercommissie de onderstaande onderzoeksvraag:

Wordt het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente Maassluis doeltreffend en doelmatig uitgevoerd door het college en wordt de raad door het college in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol in dezen te vervullen?

Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen, hanteert de rekenkamercommissie de onderstaande deelvragen:

### Beoordelen van beleid

1. Beschikt de gemeente voor alle kapitaalgoederen over actuele onderhoudsplannen?
2. In hoeverre bieden de onderhoudsplannen sturingsmogelijkheden voor de raad op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud?
3. Hoe verloopt de totstandkoming van, en besluitvorming over, de onderhoudsplannen?
4. Op basis van welke ervaringsgegevens en/of kengetallen zijn de onderhoudsplanningen opgesteld?

### Beoordelen van de uitvoering

5. In hoeverre zijn de onderhoudsplannen vertaald in 'werkbare' uitvoeringsplannen?
6. In hoeverre verloopt de uitvoering van het onderhoud in kapitaalgoederen conform de uitvoeringsplannen?
7. In hoeverre stelt het monitoren op de uitvoering wat betreft inhoud, planning en budget voldoende bijsturingmogelijkheden voor management en college?
8. Verloopt het proces van opdrachtverstrekking aan derden conform de daarvoor geldende regels?

### Beoordelen van de evaluatie en bijsturing

9. Wordt de gemeenteraad tijdig en volledig geïnformeerd bij afwijkingen in de planning, kwaliteit en budget?
10. In hoeverre leiden evaluatie en verantwoording tot bijsturing op het beleid?

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamercommissie op 25 maart 2013 een normenkader vastgesteld dat is opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport. Ieder hoofdstuk in de Nota van Bevindingen eindigt met een beoordeling van dit normenkader.

### 1.3 / Onderzoeksuitvoering

Voor de beoordeling van het onderhoud aan kapitaalgoederen in de gemeente Maassluis hebben de onderzoekers de schriftelijke informatievoorziening aan de raad geanalyseerd. Daarnaast analyseerden de onderzoekers drie cases om een beeld te krijgen van de uitvoering. Als cases koos de rekenkamercommissie de vervanging van de riolering bij het Gerard Douplein, het regulier groenbeheer en de vervanging kademuur Geerkade. Voor deze cases vroegen de onderzoekers het dossier op en hielden interviews met de twee portefeuillehouders, de griffier, met drie betrokken beleidsambtenaren en het ambtelijk management. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april tot en met juni 2013. In juli 2013 heeft de rekenkamercommissie het rapport aangeboden voor ambtelijk wederhoor.

### 1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. De Bestuurlijke Nota bevat de onderzoeksverantwoording en de centrale boodschap met de samenvatting, conclusie en aanbevelingen. Daarnaast bevat de Bestuurlijke Nota de reactie van het college van B&W op de conclusies en aanbevelingen en het nawoord van de rekenkamercommissie.

De Nota van Bevindingen bevat de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen uit de Bestuurlijke Nota. De drie hoofdstukken presenteren achtereenvolgens de bevindingen ten aanzien van het gemeentelijk beleid, de uitvoeringspraktijk en de evaluatie en bijsturing door de raad.

## 2 Centrale boodschap

### 2.1 / Beantwoording centrale vraag

*Wordt het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente Maassluis doeltreffend en doelmatig uitgevoerd door het college en wordt de raad door het college in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol in dezen te vervullen?*

Het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente wordt niet doeltreffend en doelmatig uitgevoerd door het college. Het beleidsmatig raamwerk (verordening, beheerplannen, planning-en-controlcyclus) in Maassluis is niet op orde en vormt bij de ambtelijke organisatie in onvoldoende mate een richtsnoer voor de uitvoering. Hierdoor wordt de raad tevens niet in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol in dezen te vervullen.

### 2.2 / Conclusies en aanbevelingen

Ten aanzien van de deelvragen komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

#### Conclusies en aanbevelingen Beleid

1. De gemeente beschikt niet voor alle kapitaalgoederen over actuele onderhoudsplannen.

#### Aanbeveling 1:

*Geef het college opdracht om de gemeenteraad binnen drie maanden een planning voor te leggen voor het compleet maken van de beheerplannen en het verkrijgen van volledig inzicht in de kwaliteit van de kapitaalgoederen en laat het college de gemeenteraad via de verschillende P&C-producten, w.o. de bestuursrapportages, informeren over de voortgang van de implementatie van deze planning.*

2. De onderhoudsplannen bieden de raad onvoldoende sturingsmogelijkheden op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud:
  - a. De doelstellingen voor de kwaliteitsniveaus in onderhoudsplannen zijn niet voor alle beheerplannen voldoende specifiek uitgewerkt.
  - b. Doordat in de recente beheerplannen slechts één kwaliteitsniveau wordt gehanteerd ('sober en doelmatig'), kan de raad op dit niveau geen keuzes meer maken.
  - c. Niet alle plannen bieden inzicht in de relatie tussen het kwaliteits- en uitgavenniveau van dat moment, het beleid in het verleden en de scenario's die de raad voor toekomstig beheer kan kiezen.
  - d. De raad wordt vooral betrokken op het niveau van individuele projecten. Het agenderen van het Uitvoeringsplan in de raad versterkt deze rolopvatting.

#### Aanbeveling 2

*Geef het college opdracht om in het raadsbesluit bij een beheersplan voor kapitaalgoederen voor te stellen op welk moment de 'vervolgmeting' en actualisering van het beheerplan zal worden uitgevoerd en welke doelstellingen er op dat moment moeten zijn behaald.*

3. *De totstandkoming van en de besluitvorming over de onderhoudsplannen verloopt niet op consistente wijze:*
- a. *De indeling en beheerplannen in de programmabegroting wijken af van wat de financiële verordening voorschrijft.*
  - b. *In de Programmabegroting 2013 staan tegenstrijdige teksten over de precieze rol van de raad ten aanzien van het Uitvoeringsplan. Dit vermindert aan de voorkant duidelijkheid over de rol die de raad heeft bij het sturen op onderhoud van kapitaalgoederen.*
  - c. *Sommige onderhoudsplannen zijn vastgesteld door het college andere door de raad.*
  - d. *het 'bouwwerk' van beheerplannen, planning-en-controlcyclus en Uitvoeringsplannen is niet vastgelegd en uitvoering en praktijk lopen uiteen.*

Aanbeveling 3

*Draag het college op de 'spelregels' uit de Financiële Verordening te volgen en beheerplannen aan te reiken die expliciet meerdere keuze(scenario)s bieden ten aanzien van het onderhoud van de kapitaalgoederen. De beheerplannen dienen zo te worden ingericht dat de gemeenteraad zijn sturende rol kan vervullen bij het vaststellen van het plan en het tussentijds bijsturen van het plan.*

4. *Maassluis stelt onderhoudsplanningen op op basis van landelijke kengetallen/normen. Het inzicht in de huidige staat van onderhoud is echter niet in alle gevallen aanwezig.*

Aanbeveling 4

*Geef het college opdracht om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van het onderhoud over de volle breedte en een systematiek te ontwikkelen om dit inzicht up to date te houden en verzoek het college binnen 6 maanden verslag te doen aan de gemeenteraad.*

**Conclusies en aanbevelingen Uitvoering**

5. *De uitvoering van het onderhoud in kapitaalgoederen verloopt niet conform de uitvoeringsplannen. Het ambitieniveau ligt hoger dan de realisatiekracht.*

Aanbeveling 5

*Geef het college opdracht het ambitieniveau in overeenstemming te brengen met de realisatiekracht door lering te trekken uit het verleden (capaciteit, financiële afhandeling, etc.) (zie aanbeveling 10)*



6. *Het monitoren op de uitvoering wat betreft inhoud, planning en budget biedt niet voldoende bijsturingmogelijkheden voor management en college in alle casussen.*

*Uit het onderzoek is gebleken dat in de onderzochte casussen is voldaan aan de geldende regels voor opdrachtverstrekking aan derden*

Aanbeveling 6

*Zorg als college voor een transparante (ambtelijk-bestuurlijke) sturing op de kwaliteit van het onderhoud van het openbaar groen vanuit de vastgestelde ambities in het beheerplan voor de openbare ruimte. Op die wijze kan het college verantwoordelijkheid nemen dat de afspraken met de raad over het onderhoud daadwerkelijk worden gerealiseerd (voorgaande komt niet in een raadsbesluit omdat dit tot de verantwoordelijkheid van het bestuur behoort, hoogstens kan de raad dit aan het college suggereren).*

**Conclusies en aanbevelingen evaluatie en bijsturing**

7. *De planning-en-controlcyclus legt onvoldoende expliciet een koppeling met de vastgestelde beheerplannen. De rekenkamercommissie heeft in de cases geen aanwijzingen aangetroffen dat de raad niet tijdig of volledig is geïnformeerd bij afwijkingen in de planning, kwaliteit en budget?*

Aanbeveling 7

*Geef het collegeopdracht in de planning-en-controldocumenten een expliciet en concreet verband te leggen met de met de beoogde kwaliteitsniveaus van beheerplannen. Maak duidelijk wat bijvoorbeeld een vertraging daadwerkelijk betekent voor doelbereiking en financiële aannames achter de beheerplannen. Vraag het college een standaard set van indicatoren per kapitaalgoed te ontwikkelen die de raad inzicht geven in de realisatie van het beheerplan met ingang van de begroting 2015.*

8. *Evaluatie en verantwoording leiden onvoldoende tot bijsturing op het beleid. Bij vaststelling van nieuwe beheerplannen blijkt de organisatie niet consequent terug op de realisatie van door de raad vastgestelde doelstellingen in relatie tot de eerder ondernomen activiteiten en ingezette middelen.*

Aanbeveling 8

*Geef het college opdracht in de beheerplannen ook een evaluatie op te nemen van het voorgaande beheerplan, zodat het voor de raad duidelijk is in hoeverre ervaringen met het voorgaande beheerplan hebben geleid tot veranderingen in het nieuwe beheerplan. (zie aanbeveling 6)*

## **3 Reactie college van B&W**

Rekenkamercommissie gemeente Maassluis  
t.a.v. mevrouw Westhoff

Postbus 55  
3140 AB Maassluis

T 14 010  
E [gemeente@maassluis.nl](mailto:gemeente@maassluis.nl)  
I [www.maassluis.nl](http://www.maassluis.nl)

ons kenmerk	Uit-13-12381	datum	<b>6 NOV. 2013</b>
uw kenmerk	UIT-13-11921/Z-13-06572	uw brief van	1 oktober
contactpersoon	de heer mr A.J.T. Korthout	doorkiesnummer	010-5931758
Onderwerp	Onderhoud kapitaalgoederen	bijlage(n)	1

Geachte mevrouw Westhoff,

Met uw hierboven aangehaald schrijven heeft u ons uw concept eindrapport 'Onderhoud kapitaalgoederen Maassluis' doen toekomen. Met dit concept stelt u ons in de gelegenheid op uw rapport te reageren en zal onze reactie integraal in uw eindrapport worden opgenomen. Met dit schrijven voldoen wij aan deze mogelijkheid binnen de afgesproken reactietermijn.

#### Inleiding

Met uw onderzoek 'Onderhoud kapitaalgoederen' geeft u een doorkijk over de wijze waarop wij de afgelopen jaren met het onderhoud van de kapitaalgoederen van de gemeente Maassluis omgaan. Vanaf 2010 hebben wij - ondanks de majeure ombuigingsoperatie die heeft moeten plaatsvinden in de periode 2010-2013, inclusief een personeelsreductie van 10% - meer middelen aan het onderhoud van de kapitaalgoederen kunnen toewijzen en tevens verbeteringen aangebracht in het gewenste c.q. noodzakelijke beheersingsinstrumentarium (beheerplannen en/of uitvoeringsplannen e.d.). De raad heeft overigens bij meerdere gelegenheden zijn waardering en instemming betuigd over onze plannen. Noch de provincie Zuid-Holland, noch de door de raad aangestelde accountant heeft zich de afgelopen jaren kritisch uitgesproken over de wijze waarop wij met het onderhoud van onze kapitaalgoederen zijn omgegaan.

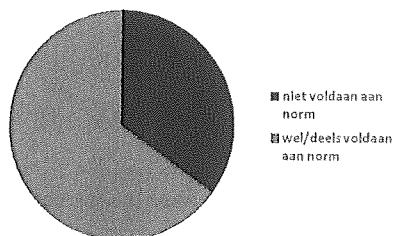
Wij zijn dan ook tevreden op de manier waarop wij tot nu toe het onderhoud van onze kapitaalgoederen en het (door)ontwikkelde instrumentarium daarover, mede in vergelijking tot de vorige raadsperiode, met steun van de raad op een hoger niveau hebben kunnen brengen. Ook in uw onderzoeksbevindingen zien wij veel aanknopingspunten die dit bevestigen. Wij beseffen daarnaast terdege dat er verbeteringen in deze processen mogelijk zijn en zullen ook de komende jaren, voor zover dit binnen de beschikbare middelen mogelijk is, hieraan blijven werken. Uw rapport biedt hiervoor in basis de nodige handvatten.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

In uw rapport geeft u een opsomming van de nodige beheersplannen waarvan de raad kennis heeft genomen of vastgesteld. Met de vaststelling van de programmabegroting(en) en beheersplan(nen) heeft de gemeenteraad het normenkader vastgesteld.

Voorts constateren wij dat de raad op 20 maart 2012 de vigerende Financiële verordening heeft vastgesteld. In deze verordening is een nieuw artikel (15) opgenomen over het onderhoud van kapitaalgoederen. In de voorgaande editie(s) van de Financiële verordening was hierover niets geregeld. U heeft in het voorjaar van 2013 voor uzelf een strak gedefinieerd normenkader vastgesteld en vervolgens geprojecteerd op uw case. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de maatvoering van uw model niet altijd strookt met het door de raad vastgestelde normenkader.

Desalniettemin zijn wij niet ontevreden over uw oordeel. Op 8 van de 23 onderdelen komt u tot de conclusie dat niet aan uw norm wordt voldaan, maar op 15 van 23 onderdelen (= 65%) komt u tot de conclusie dat geheel of gedeeltelijk aan uw norm wordt voldaan. Visueel vatten wij dit in het volgende plaatje samen:



Wij zijn dan ook verbaasd dat u van mening bent dat het onderhoud van de kapitaalgoederen niet doeltreffend en doelmatig door ons wordt uitgevoerd.

Dat het beleidsmatig raamwerk niet op orde is en in onvoldoende mate een richtsnoer voor de ambtelijke organisatie vormt, herkennen wij niet en wordt o.i. ook niet onderbouwd met uw rapport. Tenslotte zijn wij van mening dat u de raad onderschat wanneer u stelt dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet kan vervullen. De raad is hiertoe meer dan voldoende geëquipeerd en is uitstekend in staat gebleken zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Hierna zullen wij allereerst op hoofdlijnen reageren op uw bevindingen en beoordelingen. Daarna zullen wij ingaan op uw aanbevelingen, om tenslotte te eindigen met een samenvatting en conclusie.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

### Bevindingen en beoordelingen

De nota van bevindingen kent de volgende indeling:

1. *Beleid*
2. *Uitvoering*
3. *evaluatie en sturing*

#### *Beleid*

In de Nota van Bevindingen onder '1.1 / Beschikbaarheid beleidskaders' refereert u aan de kaderstelling, zoals opgenomen in artikel 15 van de Financiële verordening. In dit artikel wordt aangegeven dat wij eens in de vier jaar een aantal onderhoudsplannen ter vaststelling aan de raad dienen voor te leggen.

De vigerende Financiële verordening is op 20 maart 2012 door de raad vastgesteld. In de hieraan voorafgaande Financiële verordening heeft de raad **geen** kaders over onderhoud van kapitaalgoederen gesteld. Kennelijk vond de raad dit voor zijn kaderstellende en controlerende rol tot begin vorig jaar niet zodanig belangrijk dat de Financiële verordening hiervoor moest worden aangepast.

U heeft een terecht punt wanneer u constateert dat een beheerplan vanaf maart 2012 door de raad moet worden vastgesteld. Echter de beheerplannen zoals genoemd in tabel 1 hebben - uitgezonderd het beheerplan kademuren - betrekking op beheerplannen van voor genoemde datum. Het beheerplan kademuren is door de raad vastgesteld.

Het vorenstaande neemt niet weg dat wij de beschikbaarheid van beheerplannen belangrijk vonden (en vinden) en met de (door)ontwikkeling daarvan sinds 2010 zijn begonnen, zonder dat dit expliciet door de raad was bepaald. Op dit moment zijn nog enkele beheersplannen in ontwikkeling en wij zullen dit te zijner tijd aan de raad voorleggen.

In artikel 15 van de Financiële verordening wordt gesproken over een onderhoudsplan openbare ruimte (openbaar groen, water, kademuren, wegen, kunstwerken, straatmeubilair), riolering en gebouwen.

Het stramien dat met de recente vaststelling van de vigerende Financiële verordening moet worden toegepast, stemt (nog) niet overeen met de beheersplannen die wij tot nu toe hebben gemaakt en nog zullen maken. Wel zijn wij van mening dat de beheersplannen in de geest van bedoeld artikel zijn vervaardigd.

Om niet in een semantische discussie te verzanden zeggen wij toe dat wij, ten behoeve van de nieuwe raad in het derde kwartaal 2014, één integraal onderhoudsplan openbare ruimte zullen opstellen voor een periode van vier jaar (2015-2018). De beheerplannen die in ontwikkeling zijn, zullen met de bestaande beheerplannen worden samengevoegd tot de zes onderdelen zoals genoemd in de eerste zin van deze alinea.

Eveneens zullen wij in die periode een integraal onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen aan de raad voorleggen. Het gemeentelijk rioleringsplan voor de periode 2014-2018 wordt nog dit jaar aan de raad aangeboden.

Voor wat betreft de keuze's door de raad voor de sturing op kwaliteitsniveaus en scenario's voor toekomstig beheer wijzen wij er, wellicht ten overvloede, op dat in de Financiële verordening wordt gesproken van '.....het kader voor het beoogde onderhoudsniveau'. Dat is anders dan de norm die u in dit verband hanteert. De raad heeft tot nu toe ook niet aangegeven dat de beheersplannen voor wat dit betreft uitgebreid of gewijzigd zouden moeten worden.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

#### *Normenkader*

Bij uw beoordeling over uw eigen vastgestelde normenkader voor het hoofdstuk 'Beleid' heeft u negen normen benoemd. Hiervan komen vier stuks niet overeen met uw norm en komen vijf (geheel of gedeeltelijk) wel overeen met uw norm. Hieronder zullen wij ingaan op de vier normen die volgens u niet overeenkomen met uw norm.

#### ***Uw Norm (1a)***

*De gemeente beschikt voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen voor tenminste de planningstermijn van de meerjarenbegroting.*

#### *Uw Oordeel*

*Voor een deel zijn de beheerplannen nog in ontwikkeling, voor een deel overstijgt de planningshorizon van de meerjarenbegroting de looptijd van de beheerplannen.*

#### ***Onze reactie***

Uw oordeel geeft impliciet aan dat een deel van de beheerplannen is ontwikkeld. De Financiële verordening die in 2012 is vastgesteld biedt een ruimte van vier jaar om (verdere) beheerplannen te ontwikkelen. Het oordeel 'deels overeen' zou o.i. daarom beter passen.

Wanneer wij in 2014 één integraal onderhoudsplan openbare ruimte voor de periode 2015-2018 aan u aanbieden, stemt de planningshorizon van de meerjarenbegroting (2015-2018) overeen met de planningshorizon van het onderhoudsplan.

Echter wanneer wij de meerjarenbegroting 2016-2019 maken, wordt de laatste jaarschijf niet afgedekt door het onderhoudsplan 2015-2018, voor de daarop volgende begroting worden er twee jaarschijven niet gedekt, enzovoort.

Het is dus niet mogelijk dat een plan dat eens in de vier jaar wordt vastgesteld alle jaren parallel loopt met de meerjarenbegroting. Dit kan alleen indien elk jaar een onderhoudsplan wordt vastgesteld die dezelfde planningshorizon heeft als die van de meerjarenbegroting, dan wel dat een onderhoudsplan met een langere planningshorizon wordt gemaakt.

#### ***Uw norm (1b)***

*De ordening van beschikbare beheerplannen in conform de hiervoor in de Financiële verordening gestelde kaders.*

#### *Uw oordeel*

*De gehanteerde terminologie, indeling en werkwijze met beheerplannen en uitvoeringsplannen wijkt af van wat in de financiële verordening is vastgelegd.*

#### ***Onze reactie***

Hoewel onze huidige werkwijze in de geest is van de Financiële verordening heeft u gelijk. Wij zullen daarom in 2014, voor de periode 2015-2018, de beheerplannen in overeenstemming brengen met het normenkader, zoals geformuleerd in de vigerende Financiële verordening.

#### ***Uw norm (1c)***

*De raad heeft alle beheerplannen vastgesteld.*

#### *Uw oordeel*

*Een deel van de beheerplannen zijn vast gesteld door de raad, het wegenbeheersplan is ter kennisname verstuurd.*

ons kenmerk: UIT-13-12381/

#### *Onze reactie*

U geeft aan dat een deel van de beheersplannen door de raad is vastgesteld. Het oordeel 'deels overeen' zou o.i. daarom beter passen.

Het wegenbeheersplan waarop u doelt is in november 2011 door ons vastgesteld. De toenmalige Financiële verordening gaf niet aan dat dit door de raad zou moeten worden vastgesteld. Zoals hiervoor aangegeven zullen wij in 2014 drie onderhoudsplannen voor de openbare ruimte, riolering en gebouwen aan de raad presenteren. Voorts kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat de normen 1a, 1b en 1c elkaar overlappen.

#### *Uw norm (2d)*

*In het voorstel voor beheersplannen krijgt de raad expliciet mogelijkheden aangeboden om te sturen op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud*

#### *Uw oordeel*

*De beheersplannen en bijbehorende raadsvoorstellen bieden de raad geen mogelijkheden om te sturen op het kwaliteitsniveau en bijbehorende budget door het ontbreken van keuzeopties.*

#### *Onze reactie*

In de in maart 2012 vastgestelde Financiële verordening is bepaald dat het onderhoudsplan het kader aangeeft voor het beoogde onderhoudsniveau. Niet bepaald is dat de raad keuzeopties krijgt aangeboden om te sturen op kwaliteitsniveau en bijbehorend budget. In de voorafgaande verordening heeft de raad helemaal niets bepaald over het onderhoud van kapitaalgoederen. Wij vinden het dan ook niet terecht dat u tot het oordeel 'komt niet overeen' komt. Naar onze mening komen de beheersplannen overeen met het bepaalde in de Financiële verordening.

Graag willen wij in discussie gaan met de raad wat nu precies wordt bedoeld met het kwaliteitsniveau en het bijbehorende budget. En behalve deze twee aspecten moet daarbij ook de financiële dekking van het bijbehorende budget worden betrokken.

Net zoals u met uw rapport tot de conclusie komt dat het beter moet met het onderhoud van de kapitaalgoederen, gaat een kwaliteitsdiscussie er doorgaans over dat het beter, mooier, sneller, groener, duurzamer enzovoort moet. Omdat onze onderhoudsplannen over instandhouding van het betreffende goed gaan, betekent het vorenstaande dat doorgaans extra middelen nodig zijn om een hogere kwaliteit van het onderhoud te garanderen. Extra middelen voor onderhoud impliceert bezuinigingen elders.

#### *Uitvoering*

In dit hoofdstuk geeft u in uw rapport een schets van een drietal cases, te weten:

1. *Rioolvervangning Gerard Douplein*
2. *Areaaluitbreiding regulier groenbeheer*
3. *Vervangen kademuren Geerkade*

Uit uw uitvoerige bevindingen blijkt dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie. De bevindingen geven een beeld van de problematiek waarmee wij op bestuurlijk en ambtelijk worden geconfronteerd en waarvoor oplossingen moeten worden bedacht. Wij constateren dat de feitelijke informatie op een transparante wijze aan u beschikbaar is gesteld. Deze informatie heeft u (kennelijk) onverkort in uw rapport opgenomen en wij hebben hier kennis van genomen.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

#### *Normenkader*

Bij uw beoordeling over uw eigen vastgestelde normenkader voor het hoofdstuk 'De uitvoering' heeft u elf normen benoemd. Hiervan komen vier stuks niet overeen met uw norm en komen zeven (geheel of gedeeltelijk) wel overeen met uw norm. Hieronder zullen wij ingaan op de vier normen die volgens u niet overeenkomen met uw norm.

#### ***Uw norm (5j 2° /)***

*De rol die de gemeente inneemt is helder omschreven (regisserend, faciliterend, ondersteunend et cetera.)*

#### *Uw oordeel*

*Het stuk richt zich niet op de uitvoeringswijze, alleen de prioritering van projecten. Geïnterviewden geven aan dat dit niet het doel is van de uitvoeringsplannen.*

#### ***Onze reactie***

Het is ons niet duidelijk wat u met 'het stuk' bedoelt. Wanneer u 'werkbare' uitvoeringsplannen bedoelt begrijpen wij uw oordeel niet, omdat u wel van oordeel bent dat de gemeente hierover beschikt.

#### ***Uw norm (5j 3° /)***

*De te bereiken onderhoudsstaat van het kapitaalgoed wordt omschreven.*

#### *Uw oordeel*

*De te bereiken staat van kapitaalgoederen dient om specifiek onderhoud te prioriteren. Deze vormen geen dimensie om binnen een project/regulier groenonderhoud op te sturen.*

#### ***Onze reactie***

Wij zullen met onze onderhoudsplannen voor de periode 2015-2018 rekening houden met hetgeen in de Financiële verordening is bepaald, in casu het beoogde onderhoudsniveau.

#### ***Uw norm (5j 5° /)***

*Wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor welk specifiek deel van het onderhoud.*

#### *Uw oordeel*

*Dit is niet in het uitvoeringsplan vastgelegd, maar in een startdocument per project. Het maakt onderdeel uit van de integrale bedrijfsvoering en organisatiestructuur, niet van een uitvoeringsplan.*

#### ***Onze reactie***

Voor de beheerplannen (vanaf 2014 de drie onderhoudsplannen) die wij aan raad voorleggen is dit niet relevant. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de beheerplannen en de verantwoording daarover aan de raad. Deze norm is daarom o.i. niet van toepassing.

#### *Uw norm (6m)*

*De uitvoering van het onderhoud aan kapitaalgoederen vindt plaats conform de planning.*

#### *Uw oordeel*

*Bij uitvoering van onderhoud aan kapitaalgoederen treedt met regelmaat vertraging op. Een gebrek aan capaciteit in het verleden gecombineerd met ambitieuze planningen (om een inhaalslag te maken) zijn daarvan de oorzaak. Ook vormt de financiële afhandeling een vertragende factor.*



ons kenmerk: UIT-13-12381/

#### *Onze reactie*

Het is een feit dat met name bij de rioleringsprojecten enkele vertragingen zijn ontstaan. De achtergronden daarvan zijn divers van karakter. In het recente verleden hebben wij wellicht wat te veel hooi op onze vork genomen. Daarom willen wij het komend jaar de vervanging van de riolering temporiseren. Eerst de lopende projecten zullen worden uitgevoerd, alvorens nieuwe projecten worden vrijgegeven.

Overigens willen wij niet onvermeld laten dat het realiseren van (riool)projecten ook met voldoende personele capaciteit (intern of extern) heeft te maken. De raad wil de inhuur van externen tot het absolute minimum beperken. Dit is mede de oorzaak van het oplopen van een achterstand in de uitvoering van rioleringsprojecten.

#### *Evaluatie en bijsturing*

In dit hoofdstuk geeft u een beeld van de informatievoorziening aan de raad; u constateert dat de bestuursrapportage inzicht geeft in de financiële afwijkingen op de begrote baten en lasten en de actuele stand en uitputting van kredieten per type kapitaalgoed.

Voorts wijst u erop dat met de jaarstukken via een 'stoplichtensysteem' de raad zicht krijgt op de uitgevoerde activiteiten en dat ook de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' inzicht geeft.

Met deze verantwoordingsdocumenten komt u tot de conclusie dat de raad zeer gedetailleerde informatie ontvangt over individuele projecten. Met de programmabegroting 2013 wordt tenslotte getracht met een aantal effectindicatoren meer te sturen op het te bereiken eindresultaat (oordeel burger).

Wij zijn verheugd dat u in dit hoofdstuk tot de conclusie komt dat wij (meer dan) voldoende informatie over de projecten aan de raad doen toekomen. Ten tijde van het schrijven van onze reactie hebben wij een aantal bijeenkomsten gepland, waarin op bestuurlijk en ambtelijk niveau kan worden gediscussieerd over de gewenste set van prestatie-indicatoren. De uitkomsten van deze discussie zullen worden meegenomen om de programmabegroting voor 2015 daarop aan te passen.

#### *Normenkader*

Bij uw beoordeling over uw eigen vastgestelde normenkader voor het hoofdstuk 'Evaluatie en bijsturing' heeft u drie normen benoemd. Hiervan komen drie stuks (geheel of gedeeltelijk) overeen met uw norm.

#### *Uw norm/oordeel*

*In uw oordeel bij dit hoofdstuk constateert u dat de informatie omvangrijk en gedetailleerd is, waardoor het zicht op de hoofdlijnen vertroebelt. De informatie over afwijkingen in planning, kwaliteit en budget wordt volgens u frequent teruggekoppeld naar de raad. Over de actualisering van beheersplannen bent u van mening dat leerervaringen beter moeten worden meegenomen in de nieuwe beheersplannen.*

#### *Onze reactie*

Wij vinden het belangrijk om de informatie te geven die de raad wenst. Wanneer de raad, in navolging van uw oordeel, aangeeft dat hij de informatie voortaan op hoofdlijnen wenst te ontvangen, zullen wij met onze rapportages hiermee rekening houden.

Het is goed om te constateren dat informatie over afwijkingen volgens u frequent wordt teruggekoppeld naar de raad.

Voor zover in de beheersplannen niet voldoende wordt terug gekeken op de achterliggende periode, zullen wij met de drie onderhoudsplannen, die wij in 2014 aan de raad gaan presenteren, daarop aanpassen.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

#### Aanbevelingen

Met uw rapport komt u tot een achttal aanbevelingen aan de raad waarin u de raad in overweging geeft deze over te nemen. Hieronder zullen wij ter nuancering per aanbeveling ingaan op uw opvatting.

*1.Geef het college opdracht om de gemeenteraad binnen 3 maanden een planning te leggen voor het compleet maken van de beheerplannen en het verkrijgen van volledig inzicht in de kwaliteit van de kapitaalgoederen en laat het college de gemeenteraad via de verschillende P&C producten, w.o. de bestuursrapportages, informeren over de voortgang van de implementatie van deze planning.*

Het behoeft geen betoog dat er veel aan ons is gelegen om de beheerplannen verder te vervolmaken. Op deze wijze kunnen we de kwalitatieve en financiële risico's met betrekking tot kapitaalgoederen nog beter managen.

Een aantal beheerplannen zijn al gereed en er worden op dit moment ook een aantal beheerplannen bijgesteld. Ieder jaar staat in de programmabegroting een aantal op te stellen beheerplannen. Een planning van de op te stellen plannen is dus al voorhanden en een verantwoording van deze werkzaamheden vindt plaats in de bestuursrapportage.

De capaciteit die nodig is om dit uit te voeren kent echter ook zijn grenzen. U geeft in 'Aanbeveling 5' zelf al aan dat wij het ambitieniveau in overeenstemming moet brengen met de realisatiekracht door lering te trekken uit het verleden.

*2.Geef het college opdracht om in het raadsbesluit bij een beheerplan voor kapitaalgoederen voor te stellen op welk moment de vervolgmeting en actualisering van het beheerplan zal worden uitgevoerd en welke doelstellingen er op dat moment moeten zijn behaald.*

In de nieuw opgestelde beheerplannen wordt aandacht besteed aan doelstellingen, inspecties, monitoring en, daar waar nog onbekendheden zijn, nadere onderzoeken. Ook de looptijd van beheerplannen wordt nadrukkelijk aangegeven. Wat ons betreft is deze aanbeveling al uitgevoerd.

*3.Draag het college op de spelregels uit de Financiële verordening te volgen en beheerplannen aan te reiken die expliciet meerdere keuze(scenario)s bieden ten aanzien van het onderhoud van de kapitaalgoederen. De beheerplannen dienen zo te worden ingericht dat de gemeenteraad zijn sturende rol kan vervullen bij het vaststellen van het plan en het tussentijds bijsturen van het plan.*

Bij deze aanbeveling komen expliciet de verschillen in gehanteerde terminologieën aan de orde. In een beheerplan worden de marsroutes aangegeven die mogelijk zijn om een gewenste eindsituatie te bereiken. Keuzes over vorm en inhoud van deze eindsituatie worden gemaakt aan de hand van een opgestelde visie en/of daarvan afgeleid sectoraal beleid. Omdat visie en beleid nog volop in ontwikkeling zijn, wordt er dus in grote mate uitgegaan van instandhoudingbeheer en zijn er in een beheerplan niet veel keuzes te maken.

Daar waar mogelijk wordt nieuw beleid wel genoemd in de plannen (beheerplan wegen) en is aan de raad bijvoorbeeld de keus voorgelegd om de omvorming van elementfietspaden naar asfaltfietspaden integraal in een project of separaat aan te pakken.

Eind 2013/begin 2014 zal door het tot stand komen van voldoende beheerplannen het in stand houden van de huidige situatie gegarandeerd kunnen worden en zal zwaarder ingezet worden op ontwikkelingsbeleid en -beheer.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

*4. Geef het college opdracht om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderhoud over de volle breedte en een systematiek te ontwikkelen om dit inzicht up to date te houden en verzoek het college binnen 6 maanden verslag te doen aan de gemeenteraad.*

Inzicht in de kwaliteit over de volle breedte valt uiteen in twee onderdelen: de technische kwaliteit en de belevingskwaliteit.

De technische kwaliteit wordt al bewaakt door (verplichte) inspecties. Denk hierbij aan deformatie metingen kademuren, weginspecties, boominspecties, speelwerktuigen enz.

Deze inspecties en de resultaten ervan worden besproken en als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen en bijstellen van beheers- en uitvoeringsplannen.

Anders is het met de belevingskwaliteit. In overleg en in samenwerking met de raad is er deze zomer een bevolkingsschouw van de buitenruimte geweest, waarvan de resultaten op korte termijn aan de raad gepresenteerd zullen worden. Na evaluatie van deze schouw zal bekeken worden of dit een doelmatig instrument is om op structurele wijze in te zetten.

*5. Geef het college opdracht het ambitieniveau in overeenstemming te brengen met de realisatiekracht door lering te trekken uit het verleden (capaciteit, financiële afhandeling, etc.)*

Wij delen uw opvatting dat er balans dient te zijn in het ambitieniveau en de realisatiekracht, maar heeft tegelijkertijd een hoog 'open-deur-intrappen'-karakter. De raad is in het in recente verleden met de gewenste balans ook ambivalent omgegaan. Soms was het vol gas geven (bijvoorbeeld door geen prioritering in projecten aan te duiden) en soms was het weer vol op de rem (bijvoorbeeld door geplande investeringen twee jaar door te schuiven).

Daarnaast zit de raad ook geharnast in zijn opvatting dat er niet of nauwelijks extern mag worden ingehuurd, waardoor de gewenste flexibiliteit in de personele capaciteit (vaste kern, flexibele schil) praktisch gezien niet kan worden gerealiseerd.

Met de (verdere) ontwikkeling van de beheerplannen worden zowel wij als de raad beter in staat gesteld om bestuurlijk sturing te geven aan het gewenste ambitie- of kwaliteitsniveau van onze kapitaalgoederen en de daaraan verbonden financiële consequenties.

Het ambitieniveau wordt bepaald door een combinatie van inspectiegegevens en gewenst onderhoudsniveau. De inspectiegegevens zijn niet beïnvloedbaar. Omdat in de beheerplannen vooralsnog uitgegaan wordt van instandhoudingbeheer impliceert een verlaging van het ambitieniveau een verlaging van het onderhoudsniveau. Door het structureren en optimaliseren van werkprocessen wordt wel ingezet op een verhoging van de realisatiekracht.

*6. Zorg als college voor een transparante (ambtelijk-bestuurlijke) sturing op de kwaliteit van het onderhoud van het openbaar groen vanuit de vastgestelde ambities in het beheerplan voor de openbare ruimte. Op die wijze kan het college verantwoordelijkheid nemen dat de afspraken met de raad over het onderhoud daadwerkelijk worden gerealiseerd (voorgaande komt niet in een raadsbesluit omdat dit tot de verantwoordelijkheid van het bestuur behoort, hoogstens kan de raad dit aan het college suggereren).*

In onze reactie bij Aanbeveling 4 gaven wij al aan hoe wij momenteel de kwaliteit van de buitenruimte (dus ook die van het openbaar groen), zowel technisch als qua beleving, in respectievelijk in beeld hebben en verder in beeld willen krijgen.

Het spreekt vanzelf dat er met die gegevens een verdere sturing en, indien nodig, bijstelling van de beheerplannen plaats zal vinden.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

*7. Geef het college opdracht in de planning-en-controldocumenten een expliciet en concreet verband te leggen met de met de beoogde kwaliteitsniveaus van beheerplannen. Maak duidelijk wat bijvoorbeeld een vertraging daadwerkelijk betekent voor doelbereiking en financiële aannames achter de beheerplannen. Vraag het college een standaard set van indicatoren per kapitaalgoed te ontwikkelen die de raad inzicht geven in de realisatie van het beheerplan met ingang van de begroting 2015.*

In de begrotingen van 2013 en 2014 is al een set van indicatoren opgenomen. Met de gemeenteraad is, bij de eerste opzet hiervan, al gecommuniceerd dat deze set een eerste opzet was en zeker nog voor verbetering vatbaar is. Inmiddels loopt er een organisatiebreed project om de set indicatoren voor de begroting 2015, in nauwe samenwerking met de gemeenteraad, aanzienlijk te verbeteren. In de bestuursrapportages kunnen deze indicatoren dan expliciet gevolgd en besproken worden.

*8. Geef het college opdracht in de beheerplannen ook een evaluatie op te nemen van het voorgaande beheerplan, zodat het voor de raad duidelijk is in hoeverre ervaringen met het voorgaande beheerplan hebben geleid tot veranderingen in het nieuwe beheerplan. (zie aanbeveling 6)*

Omdat de huidige beheerplannen nog vaak eerste exemplaren zijn, zijn er nog niet veel evaluatie gegevens in opgenomen. Daar waar op dit moment beheerplannen worden bijgesteld (bv. Gemeentelijk RioleringsPlan) wordt er vanzelfsprekend op de achterliggende periode teruggeblikt en wordt er, indien nodig, lering uit getrokken.

ons kenmerk: UIT-13-12381/

#### Samenvatting en conclusies

De centrale vraagstelling van uw onderzoek heeft u als volgt geformuleerd:

'Wordt het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente Maassluis doeltreffend en doelmatig uitgevoerd door het college en wordt de raad door het college in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol in dezen te vervullen?'

Uw antwoord op deze centrale vraag wordt door u als volgt beantwoord:

*'Het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente wordt niet doeltreffend en doelmatig uitgevoerd door het college. Het beleidsmatig raamwerk (verordening, beheerplannen, planning- en controlcyclus) in Maassluis is niet op orde en vormt bij de ambtelijke organisatie in onvoldoende mate een richtsnoer voor de uitvoering. Hierdoor wordt de raad tevens niet in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol in dezen te vervullen.'*

Wij willen allereerst voorop stellen dat wij van mening zijn dat het altijd mogelijk is om het onderhoud van de kapitaalgoederen en het sturingsinstrumentarium te verbeteren. Wanneer de raad daaraan prioriteit geeft en daarvoor middelen en menskracht beschikbaar stelt, is in beginsel alles mogelijk.

Bij het begin van onze zittingsperiode zijn wij echter geconfronteerd met een cumulatief oplopend begrotingstekort van bijna € 6,- mln. met tekortschietende onderhoudsbudgetten (hierbij kan vooral gedacht worden aan het wegbudget).

Om financieel orde op zaken te stellen was een majeure ombuigingsoperatie nodig, waarbij o.a. de ambtelijke capaciteit met 10% is teruggebracht, bepaalde investeringen twee jaar zijn doorgeschoven en de inhuur van extern personeel drastisch is beperkt. Onderhoudsbudgetten (met name voor wegen) hebben wij nog wel behoorlijk weten te verhogen. Daarnaast hebben wij vanaf 2010 ingezet op de (door)ontwikkeling van beheersplannen, zonder dat daarvoor in de Financiële verordening op dat moment kaders voor waren gesteld.

De raad heeft vrij recent (20 maart 2012) de Financiële verordening gewijzigd en in een nieuw artikel bepalingen opgenomen over het onderhoud van kapitaalgoederen. Mede naar aanleiding van uw onderzoek, beseffen wij dat wij met de huidige beheersplannen (nog) niet helemaal voldoen aan de verordening. Maar wij beseffen ook dat de huidige beheersplannen kwalitatief en kwantitatief beter zijn dan in de vorige periode. Overigens geeft de verordening ons de tijd om nog verdere verbeteringen door te voeren.

Ten behoeve van uw onderzoek heeft u voor uzelf een breed normenkader vastgesteld. Het voor ons relevante normenkader is echter geformuleerd in artikel 15 van de Financiële verordening, die vorig jaar door de raad is vastgesteld. Het door de raad vastgestelde kader is wezenlijk anders dan uw normenkader, dat zeer gedetailleerd is. Wij vinden dan ook dat u uw onderzoek had moeten relateren aan het normenkader, zoals geformuleerd in artikel 15 van de Financiële verordening. Nu lijkt het erop dat de (strengere) spelregels met terugwerkende kracht van toepassing worden verklaard, waardoor ten onrechte een negatief beeld wordt neergezet over het onderhoud van de kapitaalgoederen waarvoor wij verantwoordelijk zijn.

In uw Nota van bevindingen geeft u per hoofdstuk (beleid, uitvoering, evaluatie en bijsturing) een herkenbaar en realistisch beeld van het reilen en zeilen met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen. De ambtelijke reactie op uw eerste concept was beperkt tot enkele opmerkingen van redactionele aard. Dat het onderhoud van de kapitaalgoederen niet altijd van een leien dakje gaat is

ons kenmerk: UIT-13-12381/

niets bijzonders en wij streven er voortdurend naar fouten zoveel mogelijk te voorkomen. Terecht maakt u opmerkingen bij zaken die niet goed gaan, maar anderzijds constateert u dat er ook behoorlijk wat zaken goed gaan.

Per hoofdstuk (beleid, uitvoering, evaluatie en bijsturing) heeft deelvragen gesteld en normen geformuleerd. In totaal gaat het om 23 beoordelingen waarop gescoord kan worden (komt niet overeen, komt deels overeen, komt overeen).

Op de 23 geformuleerde beoordelingen scoren wij 8 keer 'niet' en 15 keer deels of geheel. Op 5 van de 8 beoordelingen hebben wij commentaar gegeven. Het aantal beoordelingen waarmee wij ons kunnen verenigen blijft beperkt tot een drietal beoordelingen. Wij geven u in overwegingen om bedoelde 5 beoordelingen te heroverwegen.

Indien u bij uw beoordeling blijft betekent dat 65% van uw beoordelingen geheel of gedeeltelijk aan uw norm voldoet. Wanneer u uw oordeel aanpast stijgt dit percentage tot 87%.

Zowel de provincie als de accountant hebben de afgelopen jaren geen bijzondere opmerkingen gemaakt over de wijze waarop het onderhoud van onze kapitaalgoederen wordt vorm gegeven.

Kritische opmerkingen van uw kant zijn ons - mits gefundeerd en proportioneel - welkom en houden ons scherp. Wij zijn van mening dat uw antwoord op de centrale vraag geen recht doet aan uw eigen beoordelingen aan de hand van uw deelvragen.

Het vorenstaande neemt niet weg dat wij met belangstelling kennis hebben genomen van uw rapport. Er zijn zaken te verbeteren, maar er gaat gelukkig ook veel goed.

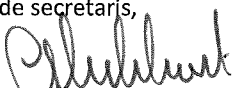
Over de wijze waarop u een antwoord heeft geformuleerd op de centrale vraag zijn wij niet gelukkig, maar dat is uw eigen verantwoordelijkheid.

Wij zullen onze verantwoordelijkheid nemen voor de onderhoudsplannen, zoals geformuleerd in artikel 15 van de Financiële verordening. Het gemeentelijk rioleringsplan voor de periode 2014-2018 zal op korte termijn door de raad besproken kunnen worden.

In het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2014 zullen wij aan de raad een onderhoudsplan gebouwen aanbieden en één geïntegreerd onderhoudsplan openbare ruimte (dimensies: openbaar groen, water kademuren, wegen, kunstwerken, straatmeubilair) dat het kader weergeeft voor het beoogde onderhoudsniveau voor de periode 2015-2018.

Tenslotte spreken wij onze waardering uit voor de wijze waarop u zowel raad als college handvatten heeft gegeven om het onderhoud van onze kapitaalgoederen op een nog betere wijze te waarborgen.

Hoogachtend,  
het college van burgemeester en wethouders van Maassluis,  
de secretaris,

  
mr A.J.T. Korthout

de burgemeester,

  
drs. J.A. Karssen

# Nota van Bevindingen

# 1 Beleid

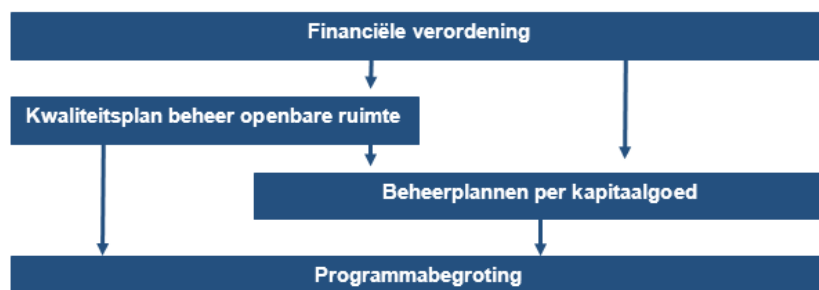
Hoofdstuk 1 beantwoordt de deelvragen over het beleid voor het onderhoud van kapitaalgoederen van de gemeente Maassluis, namelijk:

- 1 Beschikt de gemeente voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen?
- 2 In hoeverre bieden de beheerplannen sturingsmogelijkheden voor de raad op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud?
- 3 Hoe verloopt de totstandkoming van, en besluitvorming over de beheer-/onderhoudsplannen?
- 4 Op basis van welke ervaringsgegevens en/of kengetallen zijn de beheer- /onderhoudsplanningen opgesteld?

## 1.1 / Beschikbaarheid beleidskaders

De geldende beleidskaders van de gemeenteraad zijn de Financiële verordening, het Kwaliteitsplan beheer openbare ruimte en de separate beheerplannen (zie overzicht van de rekenkamercommissie in figuur 1). Deze kaders krijgen jaarlijks een vertaling in de (meerjaren)programmabegroting. De kaderstelling door de raad ziet er dan als volgt uit:

Figuur 1 Kaderstelling door de raad



De Financiële verordening bevat de basisspelregels voor de financiële kaderstelling en controle door de raad. Het Kwaliteitsplan beheer openbare ruimte en de beheerplannen per kapitaalgoed moeten conform deze verordening worden opgesteld. Tenslotte krijgen deze documenten een doorwerking in de programmabegroting. Hierin stelt de raad de budgetten beschikbaar voor het onderhoud.

In de navolgende paragrafen toetst de rekenkamercommissie of de praktijk voldoet aan de zojuist geschetste systematiek.

### Kaderstelling in Financiële verordening

In de Financiële verordening van de gemeente Maassluis (2012) staan de spelregels voor het financieel beleid met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen. In deze verordening staan de volgende drie bepalingen over het onderhoud van kapitaalgoederen:

#### Onderhoud kapitaalgoederen

- 1 Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan openbare ruimte aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water, kademuren, wegen, kunstwerken en straatmeubilair. De raad stelt het plan vast.



- 2 Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een rioleringsplan aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast.
- 3 Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een onderhoudsplan gebouwen aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.<sup>1</sup>

Eens per vier jaar moet de raad volgens de eigen spelregels een Onderhoudsplan openbare ruimte, het Rioleringsplan en een Onderhoudsplan gebouwen vaststellen. Dit moet inzicht geven in de *planning* en *kosten* van het onderhoud van deze kapitaalgoederen. Voor de openbare ruimte en het rioolnetwerk moet de raad ook het beoogde *onderhoudsniveau* bepalen. Het rioleringsplan dient bovendien inzicht te bieden in eventuele uitbreiding van het rioolnetwerk door ruimtelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe woonwijk).

### Beheerplannen voor onderhoud kapitaalgoederen

De spelregels uit de Financiële verordening worden in praktijk niet overeenkomstig toegepast. Op een aantal punten wijkt de praktijk af van de 'spelregels' in de Financiële verordening.

#### *Terminologie beheerplannen wijkt af*

De gehanteerde terminologie in de programmabegroting wijkt af van wat de raad in de Financiële verordening heeft vastgesteld: "De gemeenteraad stelt de meerjarige kaders voor het kwaliteitsniveau van het beheer in de *beheerplannen*. De uitvoeringsplannen verbinden jaarlijks de uit te voeren projecten met de beschikbare budgetten en reserves."<sup>2</sup> Waar in de Financiële verordening van 'onderhoudsplannen' wordt gesproken, spreekt de begroting over 'beheerplannen'. De jaarlijkse doorvertaling naar de begroting van deze beheerplannen duidt de gemeente weer aan als 'onderhoudsplannen', al komt elders in de programmabegroting ook de term 'Integraal Uitvoeringsplan Buitenruimte' voor.<sup>3</sup> In de rest van deze Nota van Bevindingen houden we de terminologie aan zoals deze in de Programmabegroting 2013 wordt gebruikt.

#### *Ordering en beschikbaarheid beheerplannen*

Niet alle in de Financiële verordening opgenomen beheerplannen zijn beschikbaar. Hieronder staat aangegeven welke beheerplannen de gemeente Maassluis voorhanden heeft.<sup>4</sup>

Tabel 1 Beheerplannen gemeente Maassluis<sup>5</sup>

Kapitaalgoed	Beheerplannen	Vastgesteld door de raad
<i>Beschikbare beheerplannen</i> <sup>6</sup>		
Wegen	Wegenbeheersplan 2012-2016 (Wbp)	Ter kennisgeving aan de raad gestuurd in 2011 <sup>7</sup>

<sup>1</sup> Gemeente Maassluis, Financiële verordening gemeente Maassluis 2012, art. 15.

<sup>2</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, pg. 15.

<sup>3</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, pg. 15, pp. 123.

<sup>4</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, paragraaf onderhoud Kapitaalgoederen, pg. 116-125.

<sup>5</sup> Gemeente Maassluis, *Uitvoeringsplan buitenruimte 2013*, 30 oktober 2013, pg. 5. Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, paragraaf onderhoud Kapitaalgoederen, pg. 116-125.

<sup>6</sup> Op basis van de (informatie over) beheerplannen de rekenkamercommissie heeft ontvangen.

<sup>7</sup> Gemeente Maassluis, Advies B en W Wegenbeheersplan 2012 – 2016 (ADV-11-00186), 8 november 2011.

Riolering en water	verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009-2013 (vGRP)	Vastgesteld in 2009 <sup>8</sup>
Openbare ruimte	Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte (2006)	Ter kennisgeving aan de raad in 2007
Vaste bruggen	Inspectierapport Oranjewoud (onderbouwing noodzakelijke werkzaamheden en kosten)	Onbekend
Kademuren	Beheerplan Kademuren 2013-2017	Vastgesteld in 2013
Groen	Groenstructuur- en Groenbeheerplan (vastgesteld 2001, herzien 2004)	Onbekend <sup>9</sup>
Speelgelegenheden	Speelruimteplan	Ter kennisgeving aan de raad in 2006
<i>In ontwikkeling volgens PB 2013<sup>10</sup></i>		
Openbare verlichting	Beheerplan Openbare Verlichting	
Sportvelden	Beheerplan Buitensportaccommodaties	
Kunstwerken	Beheerplan Kunstwerken	
Beweegbare bruggen	Beheerplan Beweegbare Bruggen	

Recent gaf het college bij beantwoording van vragen over de jaarrekening 2012 en eerste bestuursrapportage 2013 aan: "Voor de buitensportaccommodaties is reeds een beheerplan aanwezig, echter deze is in het verleden nooit vastgesteld. Verder zijn onderstaande beheersplannen op dit moment in productie: openbare verlichting, kades vlieten, begraafplaatsen, beweegbare bruggen en gemalen. Verder wordt op dit moment het GRP (riolering) bijgesteld en het beheerplan vaste bruggen. Door prioritering van werkzaamheden kon aan deze plannen nog onvoldoende inzet gepleegd worden"<sup>11</sup>. Niet voor alle kapitaalgoederen zijn dus actuele beheersplannen beschikbaar en ten opzichte van de Programmabegroting 2013 is het aantal nog op te stellen beheersplannen uitgebreid.

Daarnaast wijkt de ordening van de beheersplannen af van de in de Financiële verordening gestelde kaders. In de eerste plaats beschikt de gemeente niet over één beheerplan openbare ruimte. Voor het onderhoud van de openbare ruimte heeft de gemeente namelijk afzonderlijke beleidsplannen voor groen, riolering, kademuren, wegen en kunstwerken. In de tweede plaats heeft de gemeente geen integraal Beheerplan gebouwen. Voor gebouwen is een (meerjaren)beheerplan per gebouw opgesteld (bijvoorbeeld het beheerplan voor het Stadhuis 2011-2020, voor het maatschappelijk vastgoed is de meerjaren onderhoudsplanning 2013-2017 beschikbaar). Volgens meerdere geïnterviewden heeft de gemeente voor bijvoorbeeld schoolgebouwen echter geen uitgewerkte meerjaren beheersplannen en wordt op basis van de beschikbare budgetten en de meerjaren onderhoudsplannen (MOP's) van de schoolbesturen per gebouw situationeel afgewogen welk onderhoud prioriteit heeft.

In de Programmabegroting 2013 onderkent het college dat niet voor alle kapitaalgoederen actuele beheersplannen beschikbaar zijn: "Er zijn voor het riool, wegen, vaste bruggen en groen al meerjaren-

<sup>8</sup> In oktober 2012 ontving de raad een raadsinformatiebrief over de onderuitputting van investeringen vanuit het vGRP.

<sup>9</sup> In oktober 2012 ontving de raad een raadsinformatiebrief over de effecten van de takenbeperking van de gemeente, minder intensief groenonderhoud maakt daarvan onderdeel uit.

<sup>10</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, p. 50.

<sup>11</sup> Gemeente Maassluis, Jaarstukken 2012 / Bestuursrapportage 2013, Beantwoording vragen raadsleden, 9 juli 2013, pg. 15.

beheerplannen vastgesteld. Momenteel werken we aan beheerplannen voor beweegbare bruggen, buitensportaccommodaties, openbare verlichting en kunstwerken".<sup>12</sup>

Onder 'kunstwerken' verstaat de gemeente "de civieltechnische (kunst)werken in de buitenruimte. Hierbij kan worden gedacht aan bruggen, kades en tunnels".<sup>13</sup> Het college geeft niet aan wanneer deze beheerplannen klaar zijn. Geïnterviewden lichten toe dat tot 2009 (vGRP) de gemeente het beheer minder planmatig aanpakte. In de achterliggende jaren waren wat betreft onderhoud en beheer achterstanden ontstaan en ontbrak inzicht. Zo werden inspecties bijvoorbeeld niet consequent in het beheersysteem ingevoerd en ontbrak zicht op de huidige staat van de kapitaalgoederen. Bij de 'inhaalslag' is prioriteit gegeven aan de kapitaalgoederen die het meest urgent waren (vGRP, wegen).

Niet alle beheerplannen zijn ter goedkeuring naar de raad gestuurd. Zo is bijvoorbeeld het wegenbeheerplan ter kennisname en niet ter besluitvorming aan de raad gestuurd.<sup>14</sup> Voor de bepaling van het gewenste onderhoudsniveau verwijst het wegenbeheerplan naar het Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte uit 2006, dat wel door de raad is vastgesteld.<sup>15</sup> De rekenkamercommissie heeft alleen een raadsinformatiebrief aangetroffen, waarin het college de raad informeert over het collegebesluit om in verschillende gebieden een verschillend kwaliteitsniveau te handhaven.<sup>16</sup> Van deze keuze heeft de rekenkamercommissie geen raadsbesluit ontvangen. Twee beheerplannen zijn niet geheel actueel. Het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) omvat met een looptijd van 2009 tot 2013 niet de meest actuele meerjarenbegroting (2013-2016) en biedt dus geen fundament voor de ramingen in deze meerjarenbegroting. Geïnterviewden geven aan dat in 2013 een nieuw vGRP aan de raad wordt aangeboden. Ten tweede bleek uit de reactie op het informatieverzoek het speelruimteplan 'zo oud, dat het niet meer relevant is'. Het uitvoeringsplan Buitenruimte 2013 is wel op dit beheerplan gebaseerd. Daarnaast is voor het Groenstructuur en groenbeheerplan, het speelruimteplan en het beheerplan openbare ruimte geen looptijd aangegeven. Deze plannen zijn geruime tijd geleden vastgesteld.

### **Programmabegroting**

In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen uit de programmabegroting rapporteert de gemeente per beschikbaar beheerplan (tabel 1) op hoofdlijnen over de financiële middelen die nodig zijn voor uitvoering van het onderhoud in het komende jaar. Daarin staan de financiën voor drie achtereenvolgende jaren naast elkaar in één tabel. Voor gebouwen ontbreekt dit inzicht in de meerjarige ontwikkeling. Voor kademuren moet dit nog in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen opgenomen worden. Voor uitvoering van het wegenbeheerplan ziet dit er bijvoorbeeld als volgt uit:

---

<sup>12</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, pg. 48.

<sup>13</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, pg. 121.

<sup>14</sup> Gemeente Maassluis, Besluitenlijst van de collegevergadering van dinsdag 8 november 2011.

<sup>15</sup> Gemeente Maassluis, Wegenbeheerplan 2012 – 2016, pg. 15.

<sup>16</sup> Raadsinformatiebrief Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte (BOR), 21 juni 2007. pg. 3.

Tabel 2 Financiering Wegenbeheerplan 2013<sup>17</sup>

( x € 1,-)	Rekening '11	Begroting '12	Begroting '13
<b>Onderhoud wegen</b>			
Wegen straten en pleinen	1.030.812	1.636.153	2.018.248
<b>Overige uitgaven wegen</b>			
Gladheidsbestrijding	111.650	118.045	96.128
Straatreiniging	745.734	736.578	729.694
Verkeersmaatregelen	446.590	335.192	333.325
<b>Totaal</b>	<b>2.334.786</b>	<b>2.825.967</b>	<b>3.177.394</b>

Dergelijke tabellen bieden de raad per kapitaalgoed inzicht in de ontwikkelingen op het gebied van de uitgaven voor zowel beheer en onderhoud en geeft een beknopte omschrijving van de onderbouwing van deze bedragen. Voor de concrete projecten die binnen dit budget worden opgepakt verwijst de paragraaf naar het Uitvoeringsplan buitenruimte. De paragraaf gaat niet in op het regulier onderhoud van groen en speelgelegenheden (maaïen, schoffelen, snoeien, schoonmaken et cetera). Deze werkzaamheden zijn opgenomen binnen het structurele programmabudget en worden niet afzonderlijk zichtbaar in de Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen.

## 1.2 / Kwaliteit beheerplannen

Maassluis heeft zeven beheerplannen beschikbaar (zie tabel 1). De rekenkamercommissie heeft de vijf aangeleverde beheerplannen getoetst aan het normenkader.<sup>18</sup> Hierna beoordeelt de rekenkamercommissie de beheerplannen op de volgende onderdelen:

- / Specifieke en meetbare doelstellingen
- / Keuze voor scenario's
- / Vergelijking met huidige kwaliteit en kosten

### Specifieke en meetbare doelstellingen

#### *Beoordeling verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan*

Het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009-2013 (vGRP) bevat een specifieke en meetbare omschrijving van het te bereiken eindresultaat. Het vGRP bevat een nulmeting van de staat van het rioolnetwerk in 2009. Op basis van de wettelijke zorgplicht (artikel 10.33 Wet Milieubeheer) beschrijft het vGRP de ideaalsituatie en de functionele eisen die dit aan de infrastructuur stelt. Uit de confrontatie van deze functionele eisen en de nulmeting volgen drie hoofddoelen:

1. "Aan het eind van de planperiode van dit vGRP moet er voor 100% inzicht zijn in het bestaande riolsysteem. Dit betekent dat het rioelstelsel volledig geïnspecteerd is en dat deze inspecties zijn verwerkt en geïnterpreteerd en dat het functioneren van het rioelstelsel bekend is.
2. Aan het eind van de planperiode van dit vGRP moet de gemeentelijke organisatie de taken die voortkomen uit inspecties, het grootschalig onderhoud en nieuwe projecten aankunnen. Dit betekent dat er een slagvaardige en flexibele organisatie staat.
3. De komende planperiode mag de staat van het riool niet achteruit gaan. Dit houdt in dat er gemiddeld twee kilometer aan rioolvervangning per jaar moet worden uitgevoerd."<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, pg. 118.

<sup>18</sup> Dit betreft het vGRP 2009-2013, het Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte, het wegenbeheerplan 2012-2016, het Beleidskader Vaste Bruggen en het Beheerplan Kademuren 2013-2017.

<sup>19</sup> Gemeente Maassluis, verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009 – 2013, pg. 30 / Gemeente Maassluis, Raadsvoorstel verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009 – 2013, pg. 1.

Het vGRP stelt ook vast in welke mate het rioolnetwerk aan het eind van de planperiode, na uitvoering van de in het vGRP opgenomen maatregelen, aan de diverse functionele eisen moet voldoen.

Figuur 2 Beoogde resultaten vGRP<sup>20</sup>

Functionele eis	2009	2010	2011	2012	2013
1b. / 4c. De objecten moeten in goede staat zijn;	✗	✗	?	?	?
2b. De vuiluitwerp door overstortingen op oppervlaktewater dient beperkt te zijn. De belasting van het oppervlaktewater vanuit de riolering mag niet zodanig zijn, dat de functie niet kan worden gewaarborgd;	✗	✗	✓	✓	✓
2f. / 5c. De afstroming van het riool moet gewaarborgd zijn;	✗	✗	✗	✗	✗
3a. Toegankelijkheid en beschikbaarheid van de gegevens;	✗	✓	✓	✓	✓
3b. Inzicht in de toestand van objecten	✗	✗	✓	✓	✓
6a. Inzicht in het grondwaterpeil in de gehele gemeente	✗	✓	✓	✓	✓
6e. Werkzaamheden in de bodem (zonder functieverandering van de bodem) mogen niet leiden tot overlast door een wijziging in de grondwaterstand.	✗	✓	✓	✓	✓
6f. Het in goede staat verkeren van de drainerende voorzieningen en het meetnet.	✗	✗	✓	✓	✓

Door het uitvoeren van een nulmeting en het vastleggen van de functionele eisen aan het rioolnetwerk die aan het eind van de planperiode moeten voldoen, zijn de doelstellingen meetbaar gemaakt. Voor de functionele eisen hanteert het vGRP gestandaardiseerde kwaliteitscriteria. Omdat de kwaliteit van het huidige rioleringsstelsel niet volledig inzichtelijk is, zijn de kwaliteitscriteria voor 2011-2013 echter nog wel onduidelijk. Hiermee biedt het Beheerplan riolering geen inzicht in de toereikendheid van de voorgestelde maatregelen en de financiële ruimte om ook daadwerkelijk tot een voldoende kwaliteitsniveau te komen.

#### Beoordeling Kwaliteitsplan Openbare Ruimte

Ook het Kwaliteitsplan Openbare Ruimte uit 2006 maakte een nulmeting van de uitgangssituatie en definieerde op basis hiervan het ambitieniveau dat in een vervolgmeting kan worden gemeten:

Figuur 3 Kwaliteitsniveau scenario 1<sup>21</sup>

	Centrum	Woongebied	Hoofdwegen	Bedrijventerrein	Groengebied
<b>Technisch onderhoud</b>					
Verharding	Basis	Basis	Basis	Basis	Basis
Groen	Basis	Basis	Basis	Basis	Basis
Meubilair	Basis	Basis	Basis	Basis	Basis
<b>Verzorging / netheid</b>					
Verharding	Basis	Basis	Basis	Basis	Basis
Groen	Basis	Basis	Basis	Basis	Basis
Meubilair	Basis	Basis	Basis	Basis	Basis

<sup>20</sup> Gemeente Maassluis, verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009 – 2013, pg. 24.

<sup>21</sup> Gemeente Maassluis, *Kwaliteitsplan beheer openbare Ruimte*, 11-12-2006, pg. 2.

De keuze voor kwaliteitsniveau 'basis' staat omschreven als: 'Standaard, eenvoudig en degelijk, voldoende onderhouden, wel wat op aan te merken, redelijk netjes'.<sup>22</sup> De raad heeft geen besluit genomen over het kwaliteitsniveau. Het plan bevat heldere doelstellingen, maar het ontbreken van een besluit maakt dat doelstellingen niet specifiek worden gemaakt. Het stuk bevat als bijlage wel schouwformulieren waarmee een vervolgmeting kan worden uitgevoerd om het gerealiseerde kwaliteitsniveau na te gaan. Per informatiebrief informeerde het college de raad op 21 juni 2007 over de inpassing van deze kwaliteitsniveaus in de begroting. De raad ontving sindsdien geen nieuwe informatie over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte.

#### *Beoordeling Wegenbeheerplan*

Het Wegenbeheerplan 2012-2016 bevat twee doelstellingen:

1. "Het in stand houden van wat we hebben [conserverend beheer].
2. Het uitvoeren van nieuw vastgesteld beleid."<sup>23</sup> [ontwikkelingsbeheer]

De eerste hoofddoelstelling is als volgt uitgewerkt "Met conserverend beheer wordt bedoeld het langdurig in stand en functioneel houden van het bestaande wegbestand. Hieronder valt het opvangen van de jaarlijkse kwaliteitsvermindering, het voldoen aan de zorgplicht en het integraal aanpakken van de openbare ruimte. Bij het ambitieniveau voor het conserverend wegonderhoud grijpt de gemeente terug op de doelstellingen uit het Kwaliteitsplan Openbare Ruimte (ook wel aangeduid als 'beheerplan openbare ruimte') dat wordt gekarakteriseerd als 'sober en doelmatig'.<sup>24</sup> Over de verbinding tussen de keuzes in het Kwaliteitsplan Openbare Ruimte en de aannames in het wegbeheersysteem meldde het college in 2007:

"Hoewel er geen 'vertaalslag' kan worden gemaakt van de kwalificaties uit het BOR (zeer laag, laag, basis, hoog, zeer hoog) naar de streefwaarden zoals die in het Wegbeheerplan worden gehanteerd zijn wij van mening dat het kwaliteitsniveau zeker vergelijkbaar is met een kwaliteitsniveau basis/hoog"<sup>25</sup>

Op basis van landelijke kengetallen heeft de organisatie in het beheersysteem de vertaling gemaakt naar het theoretisch benodigd budget voor onderhoud. Het gerealiseerde kwaliteitsniveau wordt periodiek gecontroleerd: "Na een nauwkeurige monitoring en een volgende schouw in 2013 zullen, bij de bijstelling van dit Wbp, het budget en de bereikte resultaten nogmaals tegen het licht worden gehouden en indien nodig worden bijgesteld. Dit zal daarna elke twee jaar plaatsvinden, zodat er altijd 10 jaar beschikbaar is om te kunnen schakelen in methoden of budgetten".<sup>26</sup> Het is de rekenkamercommissie niet bekend of deze schouw inmiddels al heeft plaatsgevonden.

De tweede hoofddoelstelling is als volgt uitgewerkt: "Onder ontwikkelingsbeheer verstaan we tijdens het conserverend beheer oppakken en uitvoeren van nieuw vastgesteld beleid."<sup>27</sup> Hierbij verwijst het stuk naar twee beleidsnota's, namelijk de Fietsbeleidsnota Maassluis 2010-2014 en de Nota Toegankelijke bushaltes Maassluis.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> Gemeente Maassluis, *Kwaliteitsplan beheer openbare Ruimte*, 11-12-2006, Bijlage 2, pg. 3.

<sup>23</sup> Gemeente Maassluis, *Wegenbeheerplan 2012 – 2016*, pg. 23.

<sup>24</sup> Gemeente Maassluis, *Wegenbeheerplan 2012 – 2016*, pg. 8.

<sup>25</sup> Raadsinformatiebrief Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte (BOR), 21 juni 2007, pg. 2.

<sup>26</sup> Gemeente Maassluis, *Wegenbeheerplan 2012 – 2016*, pg. 23.

<sup>27</sup> Gemeente Maassluis, *Wegenbeheerplan 2012 – 2016*, pg. 15.

<sup>28</sup> Gemeente Maassluis, *Wegenbeheerplan 2012 – 2016*, pg. 15.

De mate waarin doelstellingen specifiek en meetbaar zijn weergegeven loopt hierbij uiteen van: “voor dit Wbp betekent dit concreet dat in 2015 15 bushaltes toegankelijk zijn gemaakt” tot “de werkzaamheden zullen zoveel mogelijk worden meegenomen bij rehabilitatie en worden in een Uitvoeringsplan nader toegelicht”.<sup>29</sup> Meerdere geïnterviewden geven aan dat het frequent voorkwam dat de raad nieuwe beleidskeuzes maakt, maar niet voor de benodigde financiële middelen werd gezorgd. Nieuwe beleidskeuzes vragen om financiering om ze ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren, zodat het niet ten koste gaat van het budget voor conserverend beheer.

#### *Beoordeling beleidskader vaste bruggen*

Voor het gewenste onderhoudsniveau van vaste bruggen heeft de raad geen specifiek en meetbaar kwaliteitsniveau vastgesteld. Als beleidskader hanteert de gemeente een inspectierapport door Ingenieursbureau Oranjewoud waarin bruggen op basis van drie grondslagen zijn beoordeeld: de bruggen dienen constructief op een veilige manier te kunnen functioneren, uitstel van onderhoud mag niet leiden tot concessies ten aanzien van de veiligheid en er is geen rekening gehouden met esthetische overwegingen.<sup>30</sup> De voorgestelde werkzaamheden moeten de bruggen op dit niveau brengen.

#### *Beoordeling Beheerplan Kademuren 2013-2017*

In het Beheerplan Kademuren is het gewenste kwaliteitsniveau vastgesteld. De gemeente definieert dat kwaliteitsniveau als “het niveau van onderhoud dat een functioneel gebruik van de betreffende kunstwerken mogelijk maakt tegen de laagst mogelijke kosten (...). Daarnaast wordt het aspect toonbaarheid belangrijk geacht in het kader van netheid, hetgeen de algemene kwaliteit van voorzieningen in de openbare buitenruimte bepaalt.”<sup>31</sup> Binnen deze algemene uitgangspunten bevat het beleidskader geen keuze tussen de kademuurgedeelten die een ‘basis’-uitstraling mogen hebben en de kademuren waar een ‘monumentale’ uitstraling gewenst is: “Als er structureel bak- of betonsteen wordt toegepast, in plaats van natuursteen, geeft dit een verlaging van de vervangingswaarde, dit levert dan ook op de lange termijn aanzienlijke besparingen op.”<sup>32</sup> Geïnterviewden melden dan ook dat naar hun mening in het recent vastgestelde beheerplan nog geen volledige keuze is gemaakt voor een kwaliteitsniveau. Dit ontbreken van heldere kaders zorgt ervoor dat de gemeente geen uitputtende financiële doorrekening van de kosten voor onderhoud en vervanging kan maken. Deze afweging moet bij een volgende actualisatie worden gemaakt. Ook geven geïnterviewden aan dat er weinig over kademuren bekend is en het huidige beheerplan een samenvoeging vormt van de beschikbare informatie die op dit moment beschikbaar is. Dat het beheerplan een samenvoeging betreft en de gemeente nog geen keuze maakt voor een kwaliteitsniveau, staat niet expliciet in het beheerplan vermeld, maar werd in de toelichting in de commissie wel door de portefeuillehouder benadrukt.<sup>33</sup> Keuze voor scenario’s

#### *Beoordeling Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan*

Het vGRP biedt geen keuzes in onderhoudsniveaus, maar schetst slechts één intensiteitsniveau: “In overeenstemming met haar visie heeft de gemeente Maassluis bewust gekozen voor een sobere, maar doelmatig maatregelenpakket. Het gekozen maatregelenpakket waarborgt de huidige situatie en zorgt ervoor dat deze in ieder geval niet verslechtert”.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Gemeente Maassluis, Wegenbeheerplan 2012 – 2016, pg. 15.

<sup>30</sup> Oranjewoud, Inventarisatie- en inspectierapport 32 bruggen in de gemeente Maassluis, 2 maart 2007.

<sup>31</sup> Gemeente Maassluis, Beheerplan Kademuren 2013-2017, pg. 12.

<sup>32</sup> Gemeente Maassluis, Beheerplan Kademuren 2013-2017, pg. 14.

<sup>33</sup> Commissievergadering 14 mei 2013.

<sup>34</sup> Gemeente Maassluis, verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009 – 2013, pg. 25.

### Beoordeling kwaliteitsplan Openbare Ruimte

Voor de openbare ruimte (groen, verharding en meubilair) heeft de gemeente Maassluis in 2006 het *Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte* ontwikkeld. Dit stuk moest leiden tot keuzes voor het beheer van de openbare ruimte: "Hiermee moeten de gewenste kwaliteits-/onderhoudsniveaus en bijbehorende kosten bepaald worden. Het gemeentebestuur kan vervolgens kiezen welke kwaliteit, tegen welke kosten, op welke plek gewenst is. In het Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte worden de ambities voor het beheer en onderhoud gekozen, beschreven en geïllustreerd. De keuzes voor het beheer van de openbare ruimte worden hiermee vastgelegd. Het plan biedt de gemeente houvast om de openbare ruimte volgens bepaalde richtlijnen te beheren".<sup>35</sup> Het stuk geeft aan de hand van gegevens van een schouw inzicht in de uitgangssituatie (kwaliteitsniveau in diverse gebieden) en presenteert drie keuzescenario's voor het vast te stellen kwaliteitsniveau (inclusief fotovoorbeelden):

Figuur 4 Keuzescenario's kwaliteitsplan openbare ruimte<sup>36</sup>

		scenario 1 Huidig budget	scenario 2 Gekozen kwaliteit	scenario 3 Extra kwaliteit
Kwaliteit wegen	technisch	-	-/+	+
	verzorgend	-	+	+
Kwaliteit groen	technisch	-	-/+	+
	verzorgend	-	-/+	+
Kwaliteit meubilair	technisch	-	-/+	-/+
	verzorgend	-	-/+	-/+
Kosten		+	-	--
Kapitaalvernietiging		+	+	+
Afstemming kwaliteit op functie		--	+	++
Aansluiting op workshop		--	+	++

Deze scenario's zijn voorzien van een raming met budgetten die noodzakelijke zijn om die kwaliteitsniveaus te realiseren.

Hoewel het Kwaliteitsplan Openbare Ruimte duidelijke (inhoudelijk-financiële) keuzes voorlegt, heeft de rekenkamercommissie geen expliciet raadsbesluit aangetroffen. In een raadsinformatiebrief van 21 juni 2007 informeerde het college de raad over de wijze waarop de uitkomsten van de raadsbehandeling in de programmabegroting zouden worden verwerkt. Hierbij leidde het college uit een thema-avond met de raad op 23 januari 2007 de conclusie af dat per gebied onderscheid gemaakt moest worden in het kwaliteitsniveau van de verschillende elementen, en dat de kosten niet hoger mochten zijn dan het beschikbare budget in 2007.

Op basis hiervan heeft het college een keuze gemaakt voor de toepassing van de verschillende niveaus:

"Kort samengevat komt de beleidskeuze erop neer dat:

- / in de centrumgebieden geen concessies worden gedaan ten opzichte van de basiskwaliteit;
- / in de woongebieden het kwaliteitsniveau van het dagelijks (verzorging, netheid) onderhoud van het groen wordt verlaagd tot een niveau tussen 'basis' en 'laag' waarbij het niveau dicht bij het niveau 'basis' dan 'laag' komt te liggen. Het kwaliteitsniveau van het technisch onderhoud (heel, schade) van het groen in woongebieden kan binnen de budgetten op basisniveau worden onderhouden;
- / de technische staat en het dagelijks onderhoud van het groen langs hoofdwegen, op bedrijventerreinen en in groengebieden op een niveau tussen 'basis' en 'laag' zal worden gebracht, waarbij het niveau dicht bij het niveau 'basis' dan 'laag' zal worden gebracht".<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Gemeente Maassluis, *Kwaliteitsplan beheer openbare Ruimte*, 11-12-2006, pg. 2.

<sup>36</sup> Gemeente Maassluis, *Kwaliteitsplan beheer openbare Ruimte*, 11-12-2006, pg. 17.

<sup>37</sup> Raadsinformatiebrief Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte (BOR), 21 juni 2007. pg. 3.



Bij de raadsinformatiebrief zit geen raadsbesluit. De beleidskeuze van het college is een variant op de drie scenario's: Voor woongebieden, hoofdwegen en bedrijventerreinen wordt voor groen genoeg genomen met een niveau tussen 'basis' en 'laag' in. In de informatiebrief kondigt het college aan dat deze keuzes zullen worden vertaald in bedrijfsvoering, werkwijze, planningssystemen en beheerplannen.

#### *Beoordeling Wegenbeheerplan*

De keuzes die de raad heeft gemaakt naar aanleiding van het Kwaliteitsplan openbare ruimte vormen de basis voor het Wegenbeheerplan 2012-2016: "In 2007 is Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte (BOR) behandeld in de raad. Hierbij is voor verschillende gebieden een kwaliteit gekozen, variërend tussen Basis en Hoog. De hier gemaakte keuzes zijn opgenomen in het gemeentelijk beheersysteem."<sup>38</sup> Deze verwijzing is opmerkelijk, aangezien de 'Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte' verwijst naar een raadsinformatiebrief waarin het college de raad informeerde over de wijze waarop de uitkomsten van twee workshops en een schouw in de programmabegroting zouden worden verwerkt.<sup>39</sup>

#### *Beoordeling beleidskader vaste bruggen*

Het Inventarisatie- en inspectierapport van de 32 vaste bruggen in de gemeente Maassluis geeft geen keuzescenario's voor het te behalen kwaliteitsniveau: de 'technische' uitgangspunten van Oranjewoud vormen het uitgangspunt.<sup>40</sup>

#### *Beoordeling Beheerplan Kademuren 2013-2017*

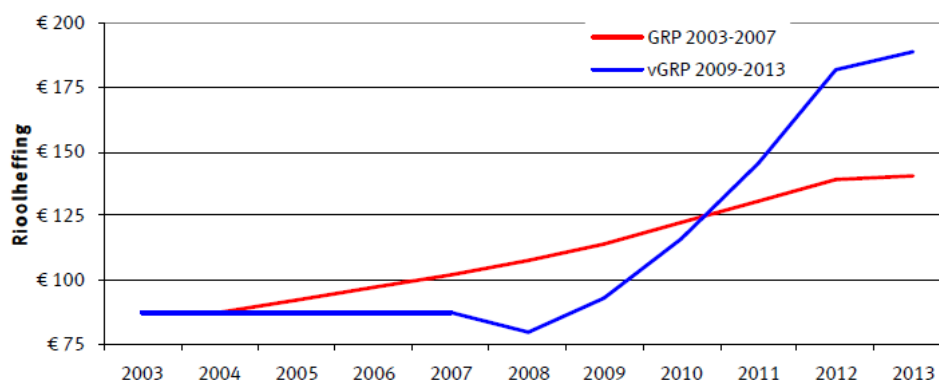
Het beheerplan Kademuren 2013-2017 biedt geen keuzescenario's voor het gewenste kwaliteitsniveau.

### **Vergelijking huidige kwaliteit en kosten**

#### *Beoordeling Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan*

Het vGPR bevat een vergelijking met het kostenniveau van het voorgaande GPR 2003-2007 en constateert dat de rioolheffing in verhouding tot de voorgaande jaren zal gaan stijgen, mede omdat de in het GRP 2003-2007 geplande lastenverzwaring niet is doorgevoerd: de verhoging van de rioolheffing in het vGPR 2008-2013 is dus een soort van 'inhaalslag'. Het verschil is in een grafiek weergegeven:

Figuur 5 Vergelijking GRP 2003-2007 en vGRP 2008-2013<sup>41</sup>



<sup>38</sup> Gemeente Maassluis, Wegenbeheerplan 2012 – 2016, pg. 15.

<sup>39</sup> Raadsinformatiebrief Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte (BOR), 21 juni 2007.

<sup>40</sup> Oranjewoud, Inventarisatie- en inspectierapport 32 bruggen in de gemeente Maassluis, 2 maart 2007.

<sup>41</sup> Gemeente Maassluis, verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009 – 2013, pg. 30.

Een vergelijking met het kwaliteitsniveau op het moment van vaststellen van het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan is niet mogelijk doordat het inzicht hierin ontbreekt: hierdoor is ook de onderbouwing van de financiële raming onzeker. Die onzekerheid in de raming komt niet tot uiting in bovenstaande figuur. Dit betekent dat de benodigde stijging van de rioolheffing veel hoger of lager kunnen uitvallen dan de ontwikkeling die nu is weergegeven.

#### *Beoordeling Kwaliteitsplan Openbare Ruimte*

Het Kwaliteitsplan Openbare Ruimte bevat een expliciete vergelijking van de diverse keuzescenario's met het budget dat in 2007 voor het beheer van de openbare ruimte in de programmabegroting was opgenomen. Voor ieder scenario is berekend wat het effect is ten opzichte van het huidige uitgavniveau van de gemeente. Doordat een nulmeting is gehouden van de uitgangssituatie zet het plan zich expliciet af tegen de huidige kwaliteit.

#### *Beoordeling Wegenbeheerplan*

Het wegenbeheerplan legt een koppeling met het huidige structureel beschikbare budget en constateert dat de komende 10 jaar geen grote uitgaven worden verwacht en formuleert op basis hiervan een spaarplan om een reserve te voeden om grote rehabilitaties uit te dekken.<sup>42</sup>

#### *Beoordeling beleidskader vaste bruggen*

Het Inventarisatie- en inspectierapport van 32 bruggen in de gemeente Maassluis uit 2007 geeft aan welke kosten gepaard gaan met voorgesteld onderhoud en vervanging, maar plaatst dit niet tegenover het huidige budget.<sup>43</sup> Deze afweging vond plaats in een separaat stuk. Hierdoor is het stuk geen integraal advies voor het door de gemeente te voeren *beleid*, maar een technisch rapport over noodzakelijk onderhoud.

#### *Beoordeling beheerplan Kademuren 2013-2017*

Het beheerplan Kademuren 2013-2017 is het eerste beheerplan voor kademuren. Het beschikbare budget en de kwaliteit wordt niet afgezet tegen de investeringen die in de afgelopen jaren aan de kademuren zijn verricht via aparte kredietverstrekkingen door de raad.

### 1.3 / Totstandkoming en onderbouwing beleidskaders

Deze paragraaf beschrijft de richtlijnen en ervaringsgegevens en kengetallen op basis waarvan beheerplannen tot stand komen.

#### **Regels en richtlijnen voor totstandkoming**

Op basis van de Financiële verordening moet het college eens in vier jaar de beheerplannen voor de diverse kapitaalgoederen actualiseren. De beheerplannen zijn een beleidsproduct van de afdeling Stadsbeheer en komen binnen de reguliere lijnorganisatie tot stand in samenspraak met de experts van de afdeling projecten. De rol van Stadsbeheer komt in diverse plannen als volgt terug:

“Stadsbeheer voert de regie bij het visueel inspecteren van de wegen en het updaten van basisgegevens in het beheerpakket. De interpretatie van de gegevens en de verwerking tot een beheerplan heeft daarna eveneens plaatsgevonden door Stadsbeheer.”<sup>44</sup> (...) “De afdeling Stadsbeheer heeft het beheerplan

<sup>42</sup> Gemeente Maassluis, Wegenbeheerplan 2012 – 2016, pg. 23.

<sup>43</sup> Oranjewoud, Inventarisatie- en inspectierapport 32 bruggen in de gemeente Maassluis, 2 maart 2007, pg. 5.

<sup>44</sup> Gemeente Maassluis, Wegenbeheerplan 2013-2016, pg. 6.

kademuren opgesteld en de regie gevoerd bij eerdere inspecties. Stadsbeheer heeft daarna de gegevens geïnterpreteerd en verwerkt tot een volwaardig beheerplan.<sup>45</sup>

Waar nodig wordt expertise van externen ingezet, zoals bijvoorbeeld het ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam bij het Beheerplan kademuren. Het toenmalig ingenieursbureau van de gemeente Maassluis heeft het vGRP opgesteld in samenwerking met ingenieursbureau Oranjewoud en met raadpleging van diverse andere overheden:

- / "De gemeente stelt aanwezige informatie ter beschikking aan Oranjewoud.
- / Door de gemeente zijn de beleidsdoelstellingen voor de looptijd van het vGRP vastgesteld.
- / Het conceptontwerp vGRP is opgesteld.
- / Het conceptontwerp vGRP is aangevuld met de kostendekkingsberekening en aangepast tot het ontwerp GRP.
- / Het ontwerp vGRP wordt aangeboden aan het college en de eventuele aanpassingen die hieruit volgen worden verwerkt.
- / Het ontwerp vGRP wordt ter toetsing aangeboden aan het Hoogheemraadschap van Delfland, Provincie Zuid Holland en Rijkswaterstaat.
- / Het definitieve vGRP, waarin de opmerkingen van de externe toetsende instanties en het College zijn verwerkt, wordt ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden.
- / Het definitieve vGRP wordt door de gemeenteraad vastgesteld en aan de betrokken instanties aangeboden.<sup>46</sup>

### Onderbouwing beheerplannen

De gemeente Maassluis hanteert voor meerdere kapitaalgoederen (bijvoorbeeld wegen en riolering) het Geïntegreerd Beheer Informatiesysteem (GBI) van ingenieursbureau Oranjewoud. In dit systeem registreert de gemeente op basis van een technische schouw de kwaliteit van het wegennet op basis van een aantal indicatoren (bijvoorbeeld spoorvorming, oneffenheden, scheurvorming en afwatering).

Uit de aanbevelingen van de schouw van bruggen blijkt dat tot 2007 geen beheersysteem werd gebruikt voor bruggen:

6. In de toekomst de kunstwerken regelmatig (eens per 5 jaar) inspecteren om schades en risico's in een vroeg stadium te signaleren en de onderhoudsstaat van de kunstwerken te monitoren;
7. De kunstwerken op een planmatige manier beheren. Dit om te voorkomen dat er na onderhoud opnieuw aanzienlijke achterstanden in het onderhoud ontstaan en om grote investeringen, zoals die de komende 5 jaar noodzakelijk zijn, vroegtijdig te zien aankomen. Het uiteindelijke resultaat van planmatig beheer is dat de kunstwerken tegen minimale kosten zo lang mogelijk in stand worden gehouden;
8. Als goede ondersteuning voor planmatig beheer wordt geadviseerd een kunstwerkenbeheersysteem op te zetten. Met een actueel kunstwerkenbeheersysteem is niet alleen snel en overzichtelijk het kunstwerkenareaal in beeld, maar kan ook snel een beeld van de kwaliteit van de kunstwerken en de onderhoudskosten worden gegenereerd.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Gemeente Maassluis, Beheerplan Kademuren 2013-2017, pg. 7.

<sup>46</sup> Gemeente Maassluis, verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009-2013, pg. 4.

<sup>47</sup> Oranjewoud, Inventarisatie- en inspectierapport 32 bruggen in de gemeente Maassluis, 2 maart 2007, pg. 7.

De beheerssoftware maakt het mogelijk om op basis van landelijk gehanteerde kengetallen<sup>48</sup> over bijvoorbeeld de kosten voor onderhoud per m<sup>2</sup> verharding een inschatting te maken van de beheerlasten. Uit de diverse beheerplannen blijkt echter dat de gemeente voor een aantal kapitaalgoederen onvoldoende inzicht heeft in de staat van het areaal. In het Wegenbeheerplan 2012-2016 zijn de volgende kengetallen opgenomen:

Figuur 6 Oppervlakte verschillende verhardingssoorten per 1 september 2010<sup>49</sup>

Verhardingssoort	Oppervlakte (m <sup>2</sup> )	Goed 1 t/m 3	Matig 4 t/m 6	Slecht 7 t/m 9
Asfalt	223000	74%	16%	10%
Elementen beton	319000	62%	29%	9%
Elementen gebakken	287000	43%	42%	15%
Tegels	345000	32%	56%	12%
Diversen	58000	50%	32%	18%
<b>Eindtotaal</b>	<b>1232000</b>	<b>51%</b>	<b>37%</b>	<b>12%</b>

Niet voor alle kapitaalgoederen heeft de gemeente dit inzicht. Op het moment van vaststelling van het vGRP (in oktober 2009) was voor 33% van het rioelstelsel de kwaliteit bekend. Daarover merkt de gemeente op: "Concluderend kan worden gesteld dat er weinig bekend is over de toestand van de riolering. Van de 34 kilometer riolering waar de staat wel van bekend is, is de kwaliteit zorgwekkend."<sup>50</sup> In het beheerplan kademuren geeft de gemeente zowel een kwalitatieve als kwantitatieve inventarisatie van het areaal kademuren. Voor de kwalitatieve inventarisatie geldt dat het jaar van vervanging niet voor alle kademuren bekend is, zoals bijvoorbeeld voor de kademuren met een verwachte restlevensduur van minder dan vijf jaar:

Figuur 7 Kwalitatieve inventarisatie verwachte restlevensduur minder dan vijf jaar<sup>51</sup>

Vak	Straat	Lengte	Jaar van aanleg	Jaar van groot onderhoud	Theoretische levensduur	Jaar van onderzoek	Theoretische jaar van vervanging	Jaar van vervanging na onderzoek
PO	Noorddijk	15,5	1951	Onbekend	80	1999	2031	Onbekend
J3	Govert van Wijnkade	18,5	1926	1966	80	1999	2006	Onbekend
ST	Heldringstraat	92,0	1932	1966	80	1999	2012	Onbekend
A1	Govert van Wijnkade	64,0	1926	Onbekend	80	2002	2006	2007
DE	Marnixkade	38,5	1936	Onbekend	80	2002	2016	2007
Q0	Noorddijk	34,0	1963	Onbekend	80	2012/2013	2043	Onbekend
J1	Burgemeester de Jonghkade	13,5	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
<b>Totaal minder dan vijf jaar (slecht)</b>		<b>276,0</b>						

De gemeente heeft een beperkt inzicht in de huidige kwaliteit van kademuren. Dat zorgt ervoor dat er nog onzekerheden zitten in de berekening van de kosten van het onderhoud aan kademuren (in de looptijd van het beheerplan). Tijdens de commissiebehandeling van het beheerplan op 14 mei 2013 vragen raadsleden door op de onzekerheden door het ontbreken van dit inzicht. Tijdens de behandeling onderkent de

<sup>48</sup> De gemeente hanteert hierbij de normen en standaarden die zijn ontwikkeld door CROW, het landelijk kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

<sup>49</sup> Gemeente Maassluis, Wegenbeheerplan 2013-2016, pg. 19.

<sup>50</sup> Gemeente Maassluis, verbreed gemeentelijk rioleringsplan, pg. 9.

<sup>51</sup> Gemeente Maassluis, beheerplan Kademuren, pg. 19.

portefeuillehouder dat nog niet alle informatie voorhanden is. Hij zegt toe de raad direct te informeren als er wijzigingen nodig zijn.

Voor het onderhoud van gebouwen wordt geen gebruikgemaakt van een integraal beheersysteem: de afweging over onderhoud vindt per gebouw plaats.

#### 1.4 / Beoordeling normenkader

Voor iedere deelvraag heeft de rekenkamercommissie normen vastgesteld (zie bijlage 1). De bevindingen uit paragrafen 1.1 tot en met 1.3 leiden tot de volgende normbeoordeling:

Tabel 3 Beoordeling normen 'beleid'

Nr.	Norm	Oordeel
1.	a. De gemeente beschikt voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen voor ten minste de planningstermijn van de meerjarenbegroting.	<b>Komt niet overeen</b> – Voor een deel zijn de beheerplannen nog in ontwikkeling, voor een deel overstijgt de planningshorizon van de meerjarenprogrammabegroting de looptijd van de beheerplannen.
	b. De ordening van beschikbare beheerplannen is conform de hiervoor in de Financiële verordening gestelde kaders.	<b>Komt niet overeen</b> – De gehanteerde terminologie, indeling en werkwijze met Beheerplannen en Uitvoeringsplannen wijkt af van wat in de Financiële verordening is vastgelegd.
	c. De raad heeft alle beheerplannen vastgesteld.	<b>Komt niet overeen</b> – Een deel van de beheerplannen zijn vastgesteld door de raad, het wegenbeheerplan is ter kennisname verstuurd.
2.	d. In het voorstel voor beheerplannen krijgt de raad expliciet mogelijkheden aangeboden om te sturen op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud.	<b>Komt niet overeen</b> – De beheerplannen en bijbehorende raadsvoorstellen bieden de raad geen mogelijkheden om te sturen op het kwaliteitsniveau en bijbehorende budget door het ontbreken van keuze-opties.
	e. Doelstellingen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd.	<b>Komt deels overeen</b> – Voor een deel van de beheerplannen zijn doelstellingen specifiek en meetbaar, voor een ander deel is dit in onvoldoende mate het geval. Bijvoorbeeld voor het wegenbeheerplan waar een doel is: 'de werkzaamheden zullen zoveel mogelijk worden meegenomen bij rehabilitatie'.
	f. Voorstellen zijn afgezet tegen het huidige uitgaven- en kwaliteitsniveau.	<b>Komt deels overeen</b> – Voor het grootste gedeelte van de beheerplannen zijn de voorstellen afgezet tegen het huidige uitgaven- en kwaliteitsniveau. Voor vaste bruggen en kademuren is dit niet het geval.
3.	g. De gemeente heeft regels en richtlijnen opgesteld volgens welke beheerplannen tot stand komen.	<b>Komt overeen</b> – Beheerplannen worden binnen de reguliere lijnorganisatie opgesteld door de afdeling Stadsbeheer. Daarbij wordt de expertise van andere afdelingen binnen de gemeente of –

		indien nodig – bij externen benut.
	h. De gemeente heeft regels en richtlijnen opgesteld voor de besluitvorming over beheerplannen.	<b>Komt overeen</b> – Op bestuurlijk niveau beschikt de gemeente met de Financiële verordening over bepalingen voor besluitvorming over beheerplannen. Hoewel de gemeente formeel aan deze norm voldoet, is de praktijk niet overeenkomstig de gestelde kaders.
4.	i. De gemeente beschikt over ervaringsgegevens en/of kengetallen op basis waarvan beheerplanningen worden opgesteld.	<b>Komt deels overeen</b> – De beheerplannen bevatten kengetallen over omvang, type en kwaliteit van kapitaalgoederen en sluiten hierbij aan bij landelijke richtlijnen voor kosten per m <sup>2</sup> . Bij rioleringen en kademuren, was door gebrekkige inspecties in het verleden, beperkt inzicht in kwaliteit. Dit is van invloed op de toepassing van deze kengetallen en ervaringsgegevens.

## 2 Uitvoering

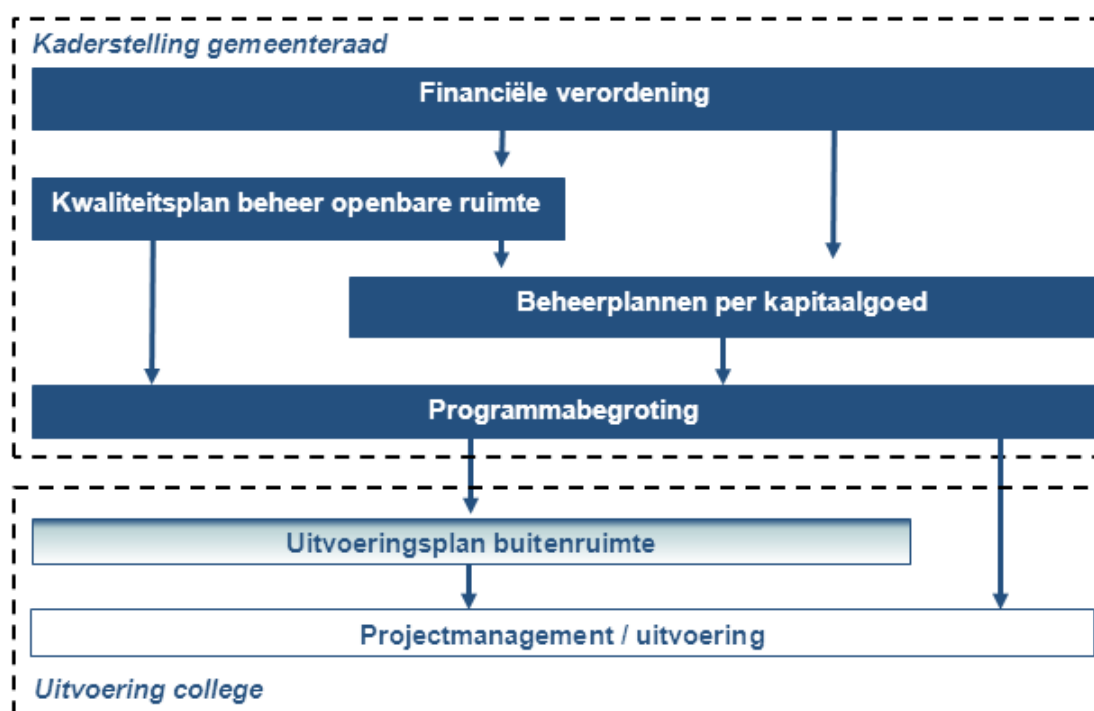
Hoofdstuk 2 beantwoordt de deelvragen over de uitvoering van het onderhoud van de kapitaalgoederen van de gemeente Maassluis:

- 5 In hoeverre zijn de beheerplannen vertaald in 'werkbare' uitvoeringsplannen?
- 6 In hoeverre verloopt de uitvoering van het onderhoud in kapitaalgoederen conform de uitvoeringsplannen?
- 7 In hoeverre stelt het monitoren op de uitvoering wat betreft inhoud, planning en budget voldoende bijsturingmogelijkheden voor management en college?
- 8 Verloopt het proces van opdrachtverstrekking aan derden conform de daarvoor geldende regels?

### 2.1 / Uitvoeringsplan Buitenruimte

Figuur 8 geeft –in een afbeelding van de rekenkamercommissie– weer op welke manier de kaders (zie hoofdstuk 1) vertaald worden naar de uitvoering. In het Uitvoeringsplan Buitenruimte wordt bepaald welke concrete projecten worden opgepakt binnen de budgetten die op basis van de beheerplannen beschikbaar zijn. Dit plan wordt sinds 2012 opgesteld. Het reguliere groenonderhoud wordt niet als project opgepakt, maar is opgenomen binnen de reguliere werkzaamheden. In het Handboek Openbare Ruimte zijn de meer abstracte kaders uit de beheerplannen vertaald naar operationele eisen voor de uitvoering (bijvoorbeeld type verharding en beplanting).

Figuur 8 Vertaling beleid naar uitvoering



## Totstandkoming

Het uitvoeringsplan komt tot stand door het integraal afwegen van het benodigde onderhoud voor diverse kapitaalgoederen. Voor de selectie van de op te nemen projecten sluit de gemeente aan bij de resultaten van de meest recente visuele inspectie.

Tabel 4 Criteria opstellen uitvoeringsplan<sup>52</sup>

Resultaat visuele inspectie	Actie
Waardering 'spoed'	Direct opgepakt in het kader van 'storingsonderhoud' in het lopende begrotingsjaar
Waardering 'noodzakelijk'	Opgenomen in het uitvoeringsprogramma voor het eerstvolgende begrotingsjaar.
Waardering 'waarschuwing'	Opgenomen op prioriteitenlijst. Uitvoering als financiële middelen dit toelaten.

Naast deze 'technische' analyse bevat het uitvoeringsplan 2013 ook projecten die voortkomen uit specifiek gemeentelijk beleid voor bijvoorbeeld verkeer (het besluit uit de Fietsbeleidsnota om fietspaden te asfalteren). Geïnterviewden geven aan dat projecten altijd starten met een bijeenkomst met de diverse disciplines die bij het onderhoud van kapitaalgoederen zijn betrokken (zie casus Gerard Douplein). Ook in de prioritering van de diverse onderhoudsprojecten vindt binnen stedelijk beheer een integrale afweging plaats over de diverse kapitaalgoederen. Als bijvoorbeeld het riool onder een bepaald wegvak aan vervanging toe is, wordt ook de staat van de weg hierbij betrokken. Geïnterviewden benadrukken dat er weliswaar niet één integraal beheerplan is, maar door het integraal afwegen van alle projecten streven bestuur en organisatie wel navolgbaar naar synergievoordelen. Daarnaast verwijzen respondenten vaak naar de schaal van Maassluis: ambtenaren die zich met het onderhoud van kapitaalgoederen bezig houden zitten vaak op eenzelfde afdeling bij elkaar.

## Besluitvorming

De afdeling Stadsbeheer stelt in samenwerking met afdeling Projecten de eerste selectie op van het uitvoeringsplan. Dit wordt dan voor eerste besluitvorming geagendeerd in de zogenoemde 'staf Infra': het driewekelijkse reguliere overleg tussen de bestuurlijk portefeuillehouders Financiën ca. en Stedelijke ontwikkeling ca., de directeuren Stadsbeheer en Samenlevingszaken, de afdelingsmanager Stadsbeheer en de teamleider Infrastructuur. De directeur financiën schuift ook vaak aan. Op uitnodiging nemen projectleiders deel. Na inhoudelijke behandeling gaat het stuk door als collegevoorstel.

Het is niet duidelijk welke rol de raad heeft bij de behandeling van dit uitvoeringsplan. Volgens de Programmabegroting 2013 is de uiteindelijke selectie van projecten een keuze van de raad: "de exacte invulling van en keuze voor projecten wordt door de gemeenteraad gemaakt bij het vaststellen van het Uitvoeringsplan buitenruimte 2013."<sup>53</sup> Het raadsbesluit bij dit stuk heeft als besispunt het "kennismemen van de inhoud en het beschikbaar stellen van de benodigde kredieten, behorend bij het uitvoeringsplan".<sup>54</sup> Geïnterviewden benadrukken dat het Uitvoeringsplan Buitenruimte enkel ter kennisname naar de raad gaat. Zij geven ook aan dat de raad bij de bespreking van het uitvoeringsplan 2012 en 2013 de inhoud van de uitvoeringsplannen niet heeft aangepast. De besluitvorming over het Uitvoeringsplan vond plaats na vaststelling van de Programmabegroting 2013. Geïnterviewden geven aan dat het college ernaar streeft het uitvoeringsplan 2014 tegelijk met de programmabegroting 2014 naar de raad te sturen.

<sup>52</sup> Gemeente Maassluis, *Uitvoeringsplan 2012*, 20 januari 2012, pg. 6.

<sup>53</sup> Gemeente Maassluis, *Programmabegroting 2013*, pg. 123.

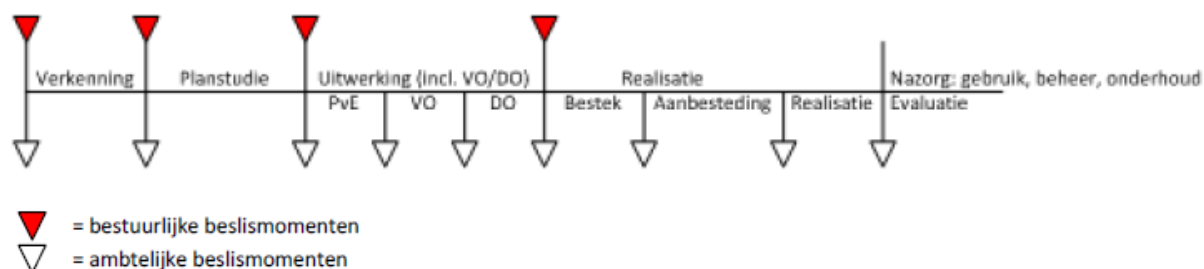
<sup>54</sup> Gemeente Maassluis, *Raadsvoorstel Uitvoeringsprogramma Buitenruimte 2013*, 13 november 2012.



## Inhoud

Het uitvoeringsplan 2013 geeft inzicht in de stand van zaken van alle projecten voor groot onderhoud en vervanging die voor de diverse kapitaalgoederen worden uitgevoerd. Voor deze projecten hanteert de gemeente een vaste planfasering.

Figuur 9 Planproces projecten<sup>55</sup>



Dit planproces geeft inzicht in de beslismomenten voor bestuur en ambtelijke organisatie. Het maakt geen onderscheid in bestuurlijke beslismomenten voor raad en college en ambtelijke beslismomenten tussen afdelingshoofd en directie.

Per project geeft het uitvoeringsplan een korte omschrijving op een aantal kenmerken:

- / **Werkzaamheden.** Bij het project 'Riolvervanging en rehabilitatie Ruijsdaelstraat en Jan Steenstraat' staat bijvoorbeeld: "De voorbereiding van ca. 430 meter riolvervanging, inclusief afkoppelen en rehabilitatie van de buitenruimte en groenstructuur".<sup>56</sup>
- / **Reden.** De reden waarom het project is opgenomen, zoals: "de relatief slechte staat van de wegverharding", "De visueel slechte staat van de kademuur en de zeer slechte staat van wegverharding", "ouderdom" en "slijtage".
- / **Financiering.** Verwijzing naar het **beheerplan** waarin de middelen voor het onderhoud zijn opgenomen of het reguliere begrotingsbudget van waaruit de kosten worden gedekt.
- / **Planning.** Het kwartaal waarin het project zal worden afgerond.
- / **Bijzonderheden.** Eventuele onzekerheden of randvoorwaarden die spelen bij het project.

Het stuk geeft geen inzicht in de organisatie van de *uitvoering*, zoals de rol die de gemeente inneemt (regisserend, uitvoerend, etc.), de afdeling die verantwoordelijk is voor uitvoering en het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap. Op ambtelijk niveau liggen hier volgens geïnterviewden wel afspraken: Stadsbeheer zorgt voor de programmering en is budgethouder, de afdeling Projecten zorgt ervoor dat het werk ten uitvoer komt. In de behandeling van de cases Gerard Douplein (paragraaf 2.2) en Geerkade (paragraaf 2.4) komt deze rolverdeling meer in detail aan bod. Geïnterviewden geven aan dat de opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie weliswaar duidelijke afspraken geeft, maar ook tot een kunstmatige scheiding kan leiden, bijvoorbeeld doordat opdrachtnemer en opdrachtgever op elkaar gaan wachten. De organisatie zal in de toekomst volgens deze geïnterviewden een minder rigide vorm uitwerken, waarbinnen wel duidelijke afspraken blijven bestaan.

<sup>55</sup> Gemeente Maassluis, Uitvoeringsplan Buitenruimte 2013, pg. 10.

<sup>56</sup> Gemeente Maassluis, Uitvoeringsplan Buitenruimte 2013, pg. 16.

### Koppeling beheerplannen

De koppeling tussen het uitvoeringsplan en de Beheerplannen vindt plaats vanuit de beschikbare financiële middelen: de beheerplannen zijn immers de 'theoretische' onderbouwing voor de begrotingsruimte om projecten op te pakken.

Omdat met grote reconstructies pieken in het kostenniveau kunnen ontstaan, werkt de gemeente met een 'schommelreserve', om te voorkomen dat een onrustig begrotingsbeeld ontstaat. Eventuele tekorten en overschotten worden hiermee verrekend. Voor bijvoorbeeld het Beheerplan wegen zijn verwachte over- en onderschrijdingen tot 2021 weergegeven: dit leidt tot een positief saldo van € 1,3 miljoen in 2021. Uit de uitvoeringsrapportage 2013 blijkt dat in 2013 voor wegenonderhoud € 274.000 meer wordt uitgegeven dan hiervoor beschikbaar is: het verschil wordt verrekend met de schommelreserve. In het beheerplan werd voor 2013 uitgegaan van een overschot van € 14.000 ten bate van de bestemmingsreserve. Voor kademuren is in het Uitvoeringsplan 2013 een onderbesteding begroot van € 940.000. Het college stelt voor dit bedrag "beschikbaar te houden om eventueel de uitvoering ter hand te kunnen nemen van de werkzaamheden op basis van de resultaten uit het onderzoek".<sup>57</sup> Het college geeft in het Uitvoeringsplan niet expliciet aan welk onderzoek hij bedoelt of welke aannames de omvang van het bedrag onderbouwen.

Het werken met schommelreserves vraagt om een alerte houding van de raad: als door vertraging een deel van het structurele budget niet wordt ingezet, volgt immers 'automatisch' een voorstel om dit via een bestemmingsreserve naar volgende jaren door te schuiven.

## 2.2 / Case 1: Riolvervanging Gerard Douplein

### Projectbeschrijving Riolvervanging Gerard Douplein

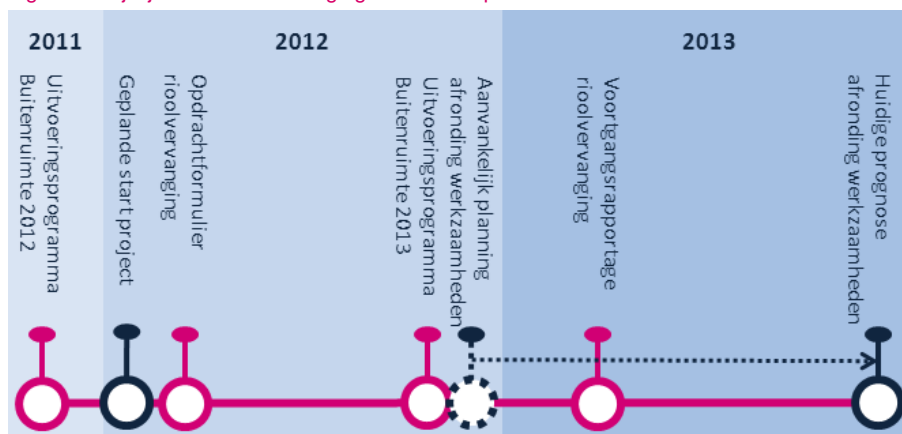
Het project Riolvervanging Gerard Douplein gaat om de voorbereiding en uitvoering van circa 200 meter riolvervanging, inclusief afkoppelen en rehabilitatie van de buitenruimte en groenstructuur.<sup>58</sup> Dit plan is geïnitieerd door de slechte staat van zowel de wegverharding als het riool en de wens tot afkoppelen vanuit het vGRP 2009-2013. Ook is hier de wens een beter beheerbare groenstructuur te realiseren. Onderdeel van de voorbereiding is het controleren van de openbare verlichting. Vanuit het Wegenbeheerplan 2012-2016 en het Waterplan 2008-2015 worden kleine bijdragen geleverd. Het eindresultaat is om na uitvoering te komen tot een goed functionerend gescheiden rioolsysteem en een goede inrichting van de buitenruimte.

Figuur 10 toont het procesverloop van de uitvoering bij de riolvervanging Gerard Douplein. Deze afbeelding is samengesteld door de rekenkamercommissie op basis van de aangeleverde informatie. De blauwe cirkels zijn de belangrijkste ijkpunten in de planning, de roze cirkels zijn de belangrijkste plannings- en verantwoordingsdocumenten.

<sup>57</sup> Gemeente Maassluis, Uitvoeringsplan Buitenruimte 2013, pg. 27.

<sup>58</sup> Gemeente Maassluis, Opdrachtformulier projecten, Riolvervanging Gerard Douplein, pg. 1.

Figuur 10 Tijdlijn case rioolvervangng Gerard Douplein<sup>59</sup>



### Toezicht uitvoering

Bij de laatste voortgangsrapportage was de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden nog niet gestart.

### Budgetten en planning

Vanuit visuele inspecties uit november 2007 was bekend dat de riolering onder het Gerard Douplein in 'slechte tot zeer slechte' staat verkeerde. Deze gegevens waren opgenomen in het beheerpakket van de gemeente (GBI). Daarnaast bleek in 2011 uit een inspectie van de wegen in het kader van het Wegenbeheerplan dat de kwaliteit van het wegdek bij het Douplein 'matig tot slecht' was en dat herstraten op korte termijn wenselijk was. Een geïnterviewde gaf verder aan dat het welbevinden van de groenvakken problematisch was en dat alles bij elkaar resulteerde in een gezamenlijke aanpak. Op basis hiervan werd het Douplein in het Uitvoeringsplan Buitenruimte 2012 als project aangemeld.<sup>60</sup> Hiermee is deze case illustratief voor de integrale aanpak van het onderhoud van kapitaalgoederen door Stadsbeheer.

#### Planning

De uitvoering van de reconstructie van het Gerard Douplein is met een jaar vertraagd. Aanvankelijk was de reconstructie van het Gerard Douplein gepland voor 2012. Het project zou worden afgestemd met andere projecten in de wijk Sluispolder Oost (Rembrandtlaan, Mesdaglaan en Sportlaan-Vermeerlaan), aangezien deze projecten niet tegelijkertijd konden worden uitgevoerd. Door vertragingen in de andere projecten is de uitvoering van dit project verschoven naar 2013.<sup>61</sup> Maassluis kampt in uitvoering van veel rioolprojecten met vertraging. In een informatiebrief van november 2012 aan de raad verantwoordt het college de vertraging in investeringen in riolering: "De investeringen aan de rioleringen zijn in 2011 achtergebleven. Dit werd veroorzaakt door capaciteitsproblemen. Gedurende het jaar 2011 zijn enkele nieuwe projectleiders aangesteld en is de voorbereiding van meerdere projecten van start gegaan. Omdat pas in de uitvoeringsfase van projecten de grote investeringen gedaan worden, zal dit pas in 2012 zichtbaar worden".<sup>62</sup> Aanvankelijk zou het bestek worden opgeleverd op 20 september 2012, in de volgende voortgangsrapportage was dit bijgesteld naar 8 mei 2013.<sup>63</sup> De projectleider geeft in het voortgangsformulier

<sup>59</sup> De tijdlijn vormt een weergave van het proces en is gebaseerd op de documenten die de rekenkamercommissie ontving.

<sup>60</sup> Ambtelijk memo, *Inspectierapportage Gerard Douplein*, 13 mei 2013.

<sup>61</sup> Gemeente Maassluis, *Uitvoeringsplan Buitenruimte 2013*, pg. 14.

<sup>62</sup> Gemeente Maassluis, *Raadsinformatiebrief onderuitputting investeringen*, pg. 4.

<sup>63</sup> Gemeente Maassluis, *Opdrachtformulier projecten, Rioolvervangng Gerard Douplein*, pg. 1.

de reden voor de vertraging niet aan. Uit de interviews blijkt dat er een stedenbouwkundige visie vastgesteld moest worden voor de wijk waar het Gerard Douplein toe behoort. Omdat meerdere vergelijkbare pleinen in de toekomst moeten worden aangepast, vond de organisatie het wenselijk om eerst een kaderstellende uitspraak te vragen op welke wijze deze opnieuw moeten worden ingericht. Dit is vooraf niet als een risico voor de planning aangemerkt.

Geïnterviewden geven daarnaast aan dat een deel van de vertragingen ontstaat doordat een project pas kan worden afgesloten als de laatste factuur binnen is. Dit kan een half jaar duren, aangezien een half jaar na de laatste werkzaamheden soms pas de laatste oplevering plaatsvindt. Deze periode is niet aan de voorkant ingepland, waardoor dit tot vertraging leidt. De organisatie onderzoekt hoe dit kan worden voorkomen. In het uitvoeringsplan 2013 stonden meer projecten die door vertraging waren doorgeschoven naar 2013. In de verantwoording hiervan geeft het college aan dat dit deels capaciteitsproblemen betrof. Geïnterviewden geven aan dat de organisatie veel ambitie heeft, maar hierin soms moet worden afgeremd om zo deze ambitie ook waar te kunnen maken.

#### *Budget*

De uitgaven voor de reconstructie zijn gedekt vanuit het vGRP 2009-2013 en het Wegenbeheerplan 2012-2016 en het reguliere budget voor renovaties groen.<sup>64</sup> In de projectopdracht van 6 december 2012 is voor het opstellen van het bestek een totale uitgaven van € 48.000 geraamd: € 24.000 voor apparaatskosten en € 24.000 voor externe adviezen.

In de laatste voortgangsrapportage van 10 april 2013 staat weergegeven hoeveel aan organisatiekosten en externe adviezen is uitgegeven en wordt een prognose gegeven van het uiteindelijke eindresultaat. In totaal is € 23.280 aan kosten gemaakt. De laatste prognose staat op € 48.000.

#### **Monitoring en bijsturing**

De interne spelregels voor projecten zijn vastgelegd in de notitie *OprichtingGestuurd werken en ProjectMatig werken*. Het project kent een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtnemer. De projectopdracht is uitgewerkt in een opdrachtformulier, daarnaast is er een gestandaardiseerd opdrachtformulier. Het opdrachtformulier en de voortgangsrapportages worden ondertekend door de projectleider (opdrachtnemer) en de ambtelijk opdrachtgever.<sup>65</sup>

#### *Opdrachtformulier*

Als er een besluit ligt en de raad een krediet beschikbaar stelt om een project uit te voeren komt er een compact projectformulier. Een geïnterviewde geeft aan dat de ambtelijk opdrachtgever daarbij de 'Rotterdam-methode' toepast. Stadsbeheer knipt die op in twee opdrachten: één voor de voorbereiding met als eindproduct een bestek en vervolgens de uitvoering van het bestek. Volgens geïnterviewden is het voordeel dat de uitvoering (her)overwogen kan worden als het bestek er ligt. Het opdrachtformulier voor het eerste deel van de opdracht Gerard Douplein is op 13 februari 2012 ondertekend en geeft inzicht in kerngegevens van het project:

- / Organisatie (opdrachtgever, opdrachtnemer, projectleider)
- / Scope en resultaten (omschrijving uit te voeren werkzaamheden en deelproducten). Eindresultaat is "een bestek om na uitvoering te komen tot een goed functionerend gescheiden rioolsysteem en een goede inrichting van de buitenruimte".
- / Tijd (planning van de op te leveren deelproducten)
- / Geld (budget en geraamde uitgaven voor apparaatskosten, externe adviezen en uitvoering)
- / Risico's

---

<sup>64</sup> Gemeente Maassluis, *Uitvoeringsplan 2012*, 20 januari 2012, pg. 12.

<sup>65</sup> Gemeente Maassluis, *Opdrachtformulier projecten, Riolvervanging Gerard Douplein*, pg. 1.

/ Informatie en communicatie

Bij deze startbijeenkomst komen volgens geïnterviewden alle betrokken disciplines (rioolbeheerder, verkeerskundige, stedenbouwkundige et cetera) bijeen om een integraal plan te maken.

*Voortgangsformulier (GROTICK<sup>66</sup>)*

De volgende monitoringsinformatie komt in april 2013 met de voortgangsrapportage (GROTICK-formulier). Afwijkingen uit de voortgangsrapportages komen volgens geïnterviewden eerst in het (driewekelijks) projectoverleg ter sprake, waarna de twee wethouders op de hoogte worden gesteld. De voortgangsrapportage rapporteert met een 'stoplichtsysteem' over de voortgang van de kerngegevens van het project.<sup>67</sup> In de voortgangsrapportage staan alle stoplichten op groen ('laag'). Het is opvallend dat dit ook bij het onderdeel 'tijd' het geval is, aangezien het project met een jaar is vertraagd ten opzichte van de aangepaste planning.

Voor de onderdelen 'tijd' en 'geld' bevat het formulier een apart gedeelte waarin de aanvankelijke raming/ begroting, de huidige stand van zaken en het verwachte eindresultaat tegen elkaar kunnen worden afgezet. Dit format is weergegeven als figuur 11.

---

<sup>66</sup> GROTICK staat voor Geld, Risico's / Resultaat, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit.

<sup>67</sup> Gemeente Maassluis, Voortgangsrapportage afdeling projecten Maassluis, Riolvervanging Gerard Douplein, pg. 1.

Figuur 11 Voortgangsbericht Gerard Douplein<sup>68</sup>

1. Geld								
Onderdeel	Budget			Prognose				Resultaat
	Initieel Budget	Mutaties	Actueel Budget	Prognose te gaan	Verplicht	Betaald	Prognose eind werk	Resultaat
Apparaatskosten	24.000		24.000	19.350		4.650	24.000	0
Externe adviezen	24.000		24.000	5.370		18.630	24.000	0
Uitvoering	0		0				0	0
<b>Totaal</b>	<b>48.000</b>	<b>0</b>	<b>48.000</b>	<b>24.720</b>	<b>0</b>	<b>23.280</b>	<b>48.000</b>	<b>0</b>

2. Tijd						
	Benoemd		Actueel		Resultaat	
	Start	Eind	Start	Eind	Start	Eind
1. Verkenning						
2. Planstudie				15-04-2012		
3. Uitwerking						
PvE						
VO				01-11-2012		
DO				01-03-2013		
4. Realisatie						
Bestek				08-05-2013		
Aanbesteding				01-08-2012		
5. Uitvoering						
6. Nazorg/Evaluatie						

Doordat de oorspronkelijke planning/het oorspronkelijke budget kunnen worden opgenomen, kan de ambtelijk opdrachtgever de realisatie beoordelen vanuit de raming. Het is onduidelijk waarom de oorspronkelijke planning in dit specifieke geval niet in het overzicht is opgenomen. In bovenstaande rapportage zijn het resultaat en de risico's niet vermeldt, omdat deze opdracht het bestek betreft. De organisatie maakt voor de uitvoering van deze werkzaamheden een aparte opdracht.

#### Uitbesteding werk

Bij het opstellen van het bestek is gebruikgemaakt van externe advisering. Een geïnterviewde geeft aan dat Maassluis door de omvang van de gemeente met regelmaat mankracht en (specialistische) kennis inhuurt bij externen. Ook de uitvoering van de rioolvervanging zal worden uitbesteed. Over beide aanbestedingstrajecten heeft de rekenkamercommissie geen documentatie gekregen.

### 2.3 / Case 2: Areaaluitbreiding regulier groenbeheer

#### Projectbeschrijving 'areaaluitbreiding regulier groenbeheer'

In de programmabegroting 2013 worden areaaluitbreidingen genoemd door toevoegingen van nieuwbouw van de Burgemeesterswijk, het Balkon en de onderhoudsweg/talud langs de nieuw waterweg. In deze case kijken we nadrukkelijk ook naar het reguliere onderhoud: maaien, schoffelen, snoeien, schoonmaken et cetera. Dit soort werkzaamheden zijn doorlopend gepland en structureel geraamd.

#### Beleidskaders voor beheer openbaar groen

Het Handboek Openbare Ruimte Maassluis 2007-2012 bevat een operationalisering van de beleidskaders voor de aanleg van nieuwe groenvoorzieningen. Ten aanzien van onderhoud is vastgelegd: "Het conform het ontwerp gewenste eindbeeld van de groenvoorziening dient bij overdracht voldoende duidelijk te zijn

<sup>68</sup> Gemeente Maassluis, Voortgangsrapportage; Rioolvervanging Gerard Douplein, 10-04-2013, p. 1.

gemaakt. Hierbij is het van belang dat bepaald is wat het benodigde budget is voor het onderhoud ervan.<sup>69</sup> Daarnaast is vastgelegd dat bij reconstructies wordt gestreefd naar “een inrichting die makkelijker en goedkoper te onderhouden is.” Ook de Groenvisie uit 2001 (geactualiseerd in 2004) is vooral gericht op het ontwikkelen en behouden van groen, niet op onderhoud. Voor de te bereiken kwaliteit in het onderhoud, bleek uit het Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte het niveau ‘basis’ binnen de financiële middelen haalbaar.<sup>70</sup> Bij de vertaling van dit niveau naar de programmabegroting maakte het college de keuze om het onderhoudsniveau buiten het centrum in een aantal gebieden lager te leggen.<sup>71</sup>

### Afweging kwaliteit-budget

Bij de vertaling van het Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte naar de begroting in 2007 constateerde het college dat het onderhoudsniveau van het openbaar groen door ruime budgetten in het verleden gemiddeld ‘basis’ tot ‘hoog’ was. Hierbij gaf het college expliciet aan:

“Met het huidige budget is het langdurig in stand houden van een kwaliteit ‘basis’ tot ‘laag’ mogelijk. Dit betekent dus mettertijd een verlaging van het huidige kwaliteitsniveau (...) Hierbij moet worden bedacht dat het later alsnog bijstellen van ambities het maken van inhaalslagen, met de daaraan gekoppelde noodzakelijke extra middelen, noodzakelijk maakt.”<sup>72</sup>

In het Beheerplan openbare ruimte uit 2006 stond tegenover het minimale kwaliteitsniveau (‘basis’) een kostenniveau van € 1,6 miljoen (€ 1,3 alleen directe kosten).<sup>73</sup> Het programmabudget voor openbaar groen is in de afgelopen jaren volgens de rekeningen en begrotingen steeds verder afgenomen.

Tabel 5 Budget Openbaar Groen<sup>74</sup>

	Rekening 2011	Begroting 2012	Begroting 2013
Openbaar groen	1.547.478	1.447.531	1.358.355

Geïnterviewden geven aan dat er in de afgelopen jaren behoorlijk wat bezuinigingen zijn doorgevoerd en daarmee keuzes gemaakt in kwaliteit van het groen. Budgetten zijn daarbij sturend op kwaliteit. Een geïnterviewde geeft aan dat het zaak is de kosten omlaag te brengen, onder meer door besparing op materieel, personeel en uitbesteding van werk aan externe partijen. De programmabegroting 2012 bevatte een meerjarige taakstelling ‘omvormen groen’. Deze taakstelling loopt op tot € 70.000 structureel in 2015. Dit betreft het omvormen van onderhoudsintensief groen (zoals rozenperken, bloemvakken/-bakken en sierheesters) in groengebieden waarvan de onderhoudskosten lager zijn.<sup>75</sup>

Geïnterviewden geven aan dat de budgetten voor groenbeheer vrijwel jaarlijks worden overschreden. De jaarstukken 2012 laten een overschrijding zien van € 172.000 op Openbaar Groen. In de jaarrekening licht het college toe: “Het grootste deel hiervan (€ 148.000) komt tot uitdrukking op de post uitbestede werkzaamheden en overige diensten (onder andere maaibudget). Hierop is een bezuinigingstaakstelling van € 56.000 verwerkt, terwijl er € 127.000 aan kosten voor het maaien van gazons en grof gras zijn gemaakt.

<sup>69</sup> Gemeente Maassluis, *Handboek openbare ruimte 2007-2012*, pg. 32.

<sup>70</sup> Gemeente Maassluis, *Kwaliteitsplan beheer openbare Ruimte*, 11-12-2006.

<sup>71</sup> Raadsinformatiebrief Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte (BOR), 21 juni 2007.

<sup>72</sup> Raadsinformatiebrief Beleidskeuze Beheer Openbare Ruimte (BOR), 21 juni 2007, pg. 3.

<sup>73</sup> Gemeente Maassluis, *Kwaliteitsplan beheer openbare Ruimte*, 11-12-2006, pg. 13.

<sup>74</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, pg. 120.

<sup>75</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2012, pg. 55.

Ook zijn er extra werkzaamheden gedaan zoals het rooien van bomen à € 25.000.<sup>76</sup> De apparaatslasten zijn niet overschreden.

In 2012 voerde het college bij de Kadernota 2013-2016 een aanvullende claim aan van € 130.000 structureel voor het onderhoud van Openbaar Groen. De oorzaak was een areaaluitbreiding van 11,4 ha door de overdracht van de openbare ruimte bij twee nieuwbouwprojecten en het onderhoud van de onderhoudsweg en het aanliggende grastalud langs de Nieuwe Waterweg. Op basis hiervan concludeerde het college: "De uitvoering van beleid voor onderhoud van de openbare ruimte komt de komende jaren onder druk te staan, omdat de middelen om het vastgestelde beleid uit te voeren niet langer toereikend zijn."<sup>77</sup>

### **Toezicht uitvoering, monitoring en bijsturing**

Bij de vertaling van het Kwaliteitsplan Beheer Openbare ruimte uit 2007 stelde het college voor 'groenbeheer' het kwaliteitsniveau 'basis' tot 'laag' vast. Geïnterviewden stellen dat de gemeente in de praktijk wat onderhoudsniveau betreft niet verder komt dan basis min. In hun analyse zet een besluit voor een onderhoudsniveau zich in beperkte mate om in de werkzaamheden buiten: de organisatie draait langzaam mee met de besluitvorming door de politiek.

Volgens geïnterviewden vormt het vastgestelde 'kwaliteitsniveau' daarnaast niet een operationele meetlat waarop management direct kan sturen, maar meer een ijkpunt om na te gaan of de gemeente niet structureel tekort schiet of teveel doet op een bepaald vlak. De discussie over het kwaliteitsniveau vindt eerder plaats met partners in de stad en de beoordeling van buurtbewoners dan op basis van deze 'technische' schouw.

In 2013 zal een volgende schouw worden uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn volgens geïnterviewden het moment om te bezien of Maassluis het in 2007 afgesproken kwaliteitsniveau haalt, om vervolgens over het budgetniveau en de kwaliteit te discussiëren. De rekenkamercommissie heeft geen documenten gezien waaruit blijkt dat het management en college monitoringsinformatie ontvangen over de bereikte kwaliteit van het reguliere groenonderhoud.

### **Uitbesteding werk**

Uit de Jaarrekening 2012 blijkt dat met name op de uitbesteding van werkzaamheden grote overschrijdingen hebben plaatsgevonden. Geïnterviewden verklaren dit vanuit de vervanging van zieke werknemers en de noodzaak om bijvoorbeeld maaiwerkzaamheden uit te voeren.

## **2.4 / Case 3: Vervangen kademuur Geerkade**

### **Projectbeschrijving vervangen kademuur Geerkade**

Vervanging van de Kademuur (gedeelte F) aan de Geerkade tussen de Schansbrug en het pand Noorddijk 25 wegens de slechte staat van het onderhoud.<sup>78</sup>

In figuur 12 geeft de rekenkamercommissie –in een eigen afbeelding op basis van de geraadpleegde documenten– een overzicht van de belangrijkste beslis- en verantwoordingsmomenten (roze) en de ijkpunten in de planning (blauw).

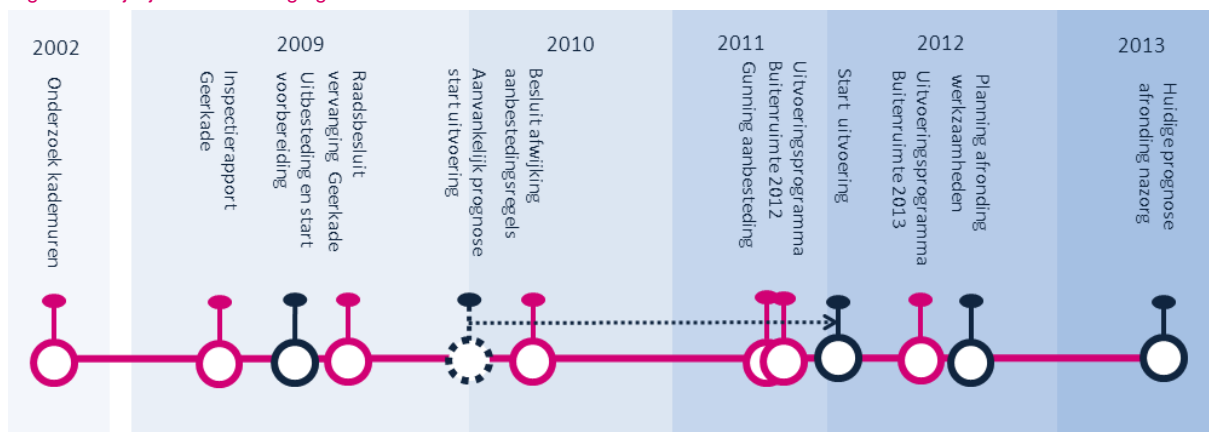
<sup>76</sup> Gemeente Maassluis, *Jaarrekening 2012*, pg. 56.

<sup>77</sup> Gemeente Maassluis, Kadernota 2013-2016, pg. 19.

<sup>78</sup> Gemeente Maassluis, Besluit college van B & W (november 2011), Gunning vervanging kademuur Geerkade, pg. 1.



Figuur 12 Tijdlijn case vervanging kademuur Geerkade<sup>79</sup>



#### Onderzoek 2002: Kwaliteit voldoende/goed

In 2002 laat de gemeente Maassluis door het Ingenieursbureau Rotterdam (IGWR) en TNO een onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van de kademuren. Dit rapport beoordeelt het gedeelte F aan de Geerkade met de kwaliteit voldoende/goed.<sup>80</sup> Het rapport kent het laagste urgentieniveau toe, namelijk niveau 4: 'herstellen'.<sup>81</sup> Een planning voor vervanging van de kademuren wordt gemaakt, inclusief de cashflow van de totale projectenkosten.<sup>82</sup> Het herstel van gedeelte F aan de Geerkade valt buiten de scope van dit meerjarig 'kade onderhoudsproject' en komt zodoende niet voor in planning en budgetten. Vanwege de slechte conditie van andere gedeeltes van de kademuren stelt het college voor vanaf 2004 structureel € 200.000 op te nemen op de begroting ten behoeve van investeringen aan de kademuren.<sup>83</sup> Bovendien stelt het college voor vanaf 2006 gedurende tien jaar substantiële bedragen in het investeringsprogramma op te nemen en hier bij de begroting van 2005 op terug te komen. Het wordt niet duidelijk hoe deze investering zich verhoudt tot de gemeentelijke beheerplannen.

#### Onderzoek 2009: Kwaliteit slecht/zeer slecht

Vanwege bouwplannen aan de Geerkade voert het ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam (IGWR) in opdracht van de gemeente Maassluis in mei 2009 een uitgebreide inspectie uit. In het inspectierapport naar de constructie van de kademuur staat: "De kwaliteit van de houten damwanden op de waterlijn is middels primitieve middelen als slecht tot zeer slecht beoordeeld (...) Gesteld kan worden dat deze constructie reeds jaren geleden vervangen had moeten worden."<sup>84</sup> IGWR adviseert deze kering per direct te laten vervangen. De snelle teruggang van de kwaliteit van de kademuren verraste volgens geïnterviewden de organisatie. Bij de eerste meting zeven jaar eerder was volgens geïnterviewden die bij dit project waren betrokken, de kennis van hout dat is gebruikt bij kademuren minder ver ontwikkeld. Dit verklaart voor een deel de afwijkende tweede meting.

#### Besluitvorming: prioriteit Geerkade binnen beschikbare middelen, uitstel Haven

<sup>79</sup> De tijdlijn vormt een weergave van het proces en is gebaseerd op de documenten die de rekenkamercommissie ontving.

<sup>80</sup> Ingenieursbureau Gemeentewerken gemeente Rotterdam, Kademuren Maassluis, 25 november 2002, pg. 11

<sup>81</sup> Ingenieursbureau Gemeentewerken gemeente Rotterdam, Kademuren Maassluis, 25 november 2002, pg. 35.

<sup>82</sup> Ingenieursbureau Gemeentewerken gemeente Rotterdam, Kademuren Maassluis, 25 november 2002, pg. 46.

<sup>83</sup> Gemeente Maassluis, Raadsvoorstel 240 Onderzoek en herstel kademuren, 19 augustus 2003, pg. 1.

<sup>84</sup> Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam, Inspectie rapport kademuur gedeelte F te Maassluis, pg. 10.

Middels een intern memo worden directie en college over de slechte stand van de kademuur aan de Geerkade geïnformeerd. De raad is niet geïnformeerd op het moment dat het college al een offerte-uitvraag doet voor voorbereiding van de werkzaamheden. Het college huurt op 27 augustus, 2009 na het ontvangen van een offerte, het ingenieursbureau Rotterdam (IGWR) in om de voorbereidingswerkzaamheden uit te voeren voor de vervanging van de Geerkade.<sup>85</sup> In oktober 2009 volgt het collegeadvies. Op basis van het onderzoek uit 2002 lag de prioriteit op het vervangen van de kademuren in de haven ('M1', 'M2' en 'M3') waarvan TNO had aangegeven dat deze 'snel vervangen' of 'snel hersteld' moesten worden. Binnen de beschikbare middelen stonden deze werkzaamheden gepland voor 2010 en was de voorbereiding ook gegund aan IGWR. In het ambtelijk advies benadrukt de steller het belang dat zowel de Geerkade als deze lopende projecten zo snel mogelijk worden opgepakt.

- 1 De voorbereiding voor de kademuurgedeelten M1, M2 en M3 onverminderd door IGWR te laten voortzetten en hiertoe, op het nog resterende geringe krediet, een aanvullend krediet beschikbaar te stellen ter grootte van de som van de bedragen die hiervoor in de vertrouwelijke bijlage met (1) zijn aangegeven.
- 2 Ten behoeve van de reeds aan IGWR verleende spoedopdracht voor de voorbereiding van de werkzaamheden een apart krediet beschikbaar te stellen ter grootte van het bedrag dat hiervoor in de vertrouwelijke bijlage met (2) is aangegeven.  
(...)
- 4 Gelet op de grote risico's, verbonden aan uitstel van de werkzaamheden aan de kademuren M1, M2 en M3, toch alles in het werk te stellen om met de uitvoering hiervan in 2010 aanvang te kunnen maken en daartoe dan ook een separaat advies tegemoet te willen zien gericht op een financieringsplan om de komende jaren aan de hogere lasten het hoofd te kunnen bieden.<sup>86</sup>

Het collegeadvies bevat een paragraaf waarin Concerncontrol een analyse geeft van het gebrek aan structurele begrotingsruimte om zowel de uitvoering van de haven als de Geerkade op te pakken. Op basis hiervan adviseert Concerncontrol de "besluitvorming te beperken tot de lengte van de financiële polsstok. Dit betekent dat de plannen m.b.t. de Geerkade kunnen worden uitgevoerd en de voorbereidingen voor de kademuren in de binnenhaven (M1, 2 en 3). Pas op het moment dat de financiering rond is kan een besluit worden genomen over de betreffende kademuren."<sup>87</sup> Op basis van het voorstel besluit het college de plannen voor de Geerkade uit te voeren en de voorbereiding voor de Haven door te zetten.

Eind oktober 2009 vraagt het college in een raadsvoorstel krediet voor het vervangen van de kademuur aan de Geerkade. Deze kosten worden gedekt uit het beschikbaar gestelde investeringsprogramma voor kademuren. In het raadsvoorstel benadrukt het college dat hiermee de beschikbare middelen om andere kademuren aan te pakken zijn uitgeput. Voor de geplande werkzaamheden in de Haven is hierdoor alleen nog dekking voor de voorbereidingskosten: het college onderzoekt op welke manier de kosten van realisatie kunnen worden ingepast.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Gemeente Maassluis, Voorbereiding kademuur Geerkade, 27 augustus 2009, pg. 1.

<sup>86</sup> Gemeente Maassluis, *Collegeadvies 1600 Planning onderhoud kademuren*, 13 oktober 2009, pg. 3.

<sup>87</sup> Gemeente Maassluis, *Collegeadvies 1600 Planning onderhoud kademuren*, 13 oktober 2009, pg. 4.

<sup>88</sup> Gemeente Maassluis, Raadsvoorstel tot autorisatie investeringskrediet ten behoeve van vervanging kademuren, 13 oktober 2009.

## **Aanbesteding uitvoeringswerkzaamheden**

Maassluis besteedt de voorbereiding van de werkzaamheden uit aan ingenieursbureau Rotterdam. Geïnterviewden geven aan dat de gemeente Maassluis vaker samenwerkt met het ingenieursbureau Rotterdam vanwege hun expertise op het gebied van kademuren.

Voor de uitvoering geldt dat het college er middels een collegebesluit met motivatie voor kiest om, in afwijking van het inkoopbeleid, de vervanging meervoudig onderhands aan te besteden. Volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009 komen de kosten voor vervanging van de kademuur ruim vier ton uit boven het bedrag waarvoor werken openbaar aanbesteed moeten worden.<sup>89</sup> Bij dit besluit maakt het college gebruik van de bepaling dat van dit principe gemotiveerd en gearchiveerd afgeweken mag worden als de te verwachten voordelen van een andere aanbestedingsprocedure aantoonbaar groter zijn dan openbaar aanbesteden. Uit de interviews blijkt dat het college aannemers kon selecteren waarvan vooraf zeker was dat zij deze complexe werkzaamheden in principe goed zouden kunnen uitvoeren. Het collegebesluit beargumenteert de voordelen van een meervoudige onderhandse aanbesteding boven een openbare aanbesteding. Het bureau inkoop MSV<sup>90</sup> kan instemmen met het collegebesluit. Wel dienen vijf aannemers uitgenodigd te worden, om tot voldoende concurrentie te komen.<sup>91</sup>

In november 2011 gunt het college van B&W de vervanging van de kade te gunnen aan de laagste inschrijver.<sup>92</sup> Conform advies van de afdeling inkoop zijn vijf inschrijvingen ontvangen.<sup>93</sup> Tegelijkertijd neemt het college, in afwijking van het vigerende inkoop en aanbestedingsbeleid van Maassluis, het besluit directie en toezicht op de opdracht te verlenen aan Gemeentewerken Rotterdam. Dit bedrag voor toezicht valt boven de aanbestedingsgrens voor enkelvoudige gunning. Desondanks wordt geadviseerd het werk op te dragen aan Gemeentewerken, omdat zij zeer goed op de hoogte zijn van risicopunten en mogelijke gevaren. Niet duidelijk is in hoeverre het bureau inkoop MSV bij deze aanbesteding is geraadpleegd.

## **Budgetten en planning**

Met het kredietvoorstel stelt de raad de middelen voor de geraamde voorbereidingskosten (€ 75.000), uitvoeringskosten (€ 798.000) en kosten voor directie en toezicht (€ 75.000) vast.<sup>94</sup> De kosten voor realisatie waren geraamd op € 948.000. Deze raming was gebaseerd op de bestekraming die was opgesteld door het ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam.<sup>95</sup>

De aanbesteding resulteert in een aanbestedingsvoordeel ten opzichte van het door de raad beschikbaar gestelde bedrag van in totaal €200.000.<sup>96</sup> Het college besluit dit aanvankelijk af te ramen, maar stelt in de bestuursrapportage wegens voortschrijdend inzicht voor deze aframing niet te effectueren.<sup>97</sup>

---

<sup>89</sup> Gemeente Maassluis, Advies B en W 1600 Aanpak vervanging Geerkade, 9 februari 2010, pg. 1.

<sup>90</sup> Gezamenlijk bureau inkoop van de gemeente Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.

<sup>91</sup> Gemeente Maassluis, Advies B en W 1600 Aanpak vervanging Geerkade, 9 februari 2010, pg. 2.

<sup>92</sup> Gemeente Maassluis, B en W besluit Gunning vervanging kademuur aan de Geerkade, 8 november 2011.

<sup>93</sup> Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam, Gunningadvies gemeente Maassluis (geen datum), pg. 1.

<sup>94</sup> Gemeente Maassluis, vertrouwelijke bijlage behorend bij het raadsvoorstel inzake vervanging kademuren, 10 november 2009, pg. 2.

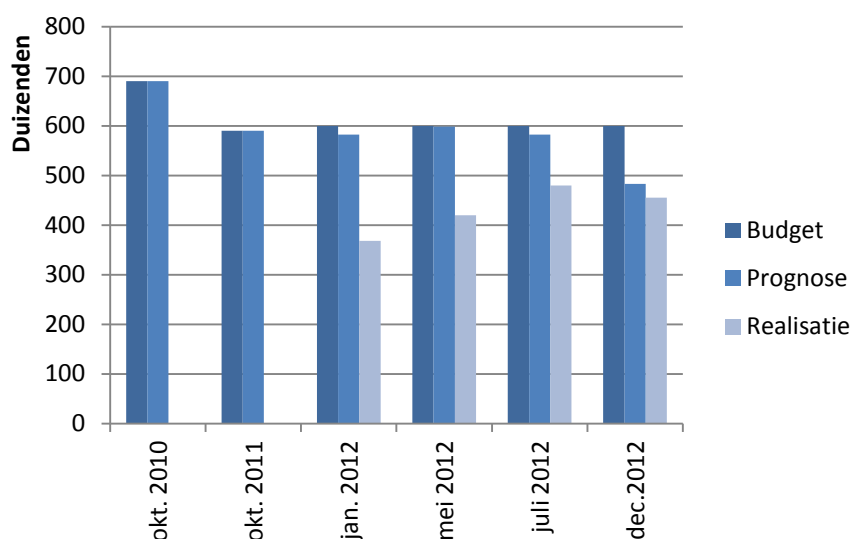
<sup>95</sup> Ingenieursbureau gemeente Rotterdam, Evaluatierapport vervanging kademuur en glooiing Geerkade te Maassluis, voorbereiding, realisatie, trillingen, 14 januari 2013, pg. 7.

<sup>96</sup> Gemeente Maassluis, B en W besluit Gunning vervanging kademuur aan de Geerkade, 8 november 2011, pg. 2.

<sup>97</sup> Gemeente Maassluis, 1e Bestuursrapportage 2012, pg. 27.

In de voortgangsrapportage van 20 oktober 2011 verantwoordt de projectleider dat niet het volledige bedrag is afgeraamd: “Gezien de lage inschrijving is te verwachten dat extra toezicht nodig zal zijn en dat er veel meerwerk zal komen. Hiervoor is geld gereserveerd, zodat dit nog geen hoog risico wordt”.<sup>98</sup> Gedurende de uitvoering blijven prognose en realisatie (aangegane verplichtingen en betalingen) binnen het beschikbare budget. In grafiek 1 geeft de rekenkamercommissie inzicht in budget, prognose en realisatie van het project.

Grafiek 1 Budget en realisatie Geerkade<sup>99</sup>



In de eerste ambtelijke voortgangsrapportage staat het einde van de uitvoering gepland voor 28 februari 2011. In de risicoanalyse is het risico op uitloop in tijd gewaardeerd op 'hoog'.<sup>100</sup> Een jaar later wordt de afronding van de werkzaamheden bij de voortgangsrapportage van oktober 2011 bijgesteld naar 30 mei 2012. Dit is een gevolg van vertraging bij het regelen van het recht om onder de panden aan de Geerkade ankers aan te brengen voor de constructie van de kademuur.<sup>101</sup>

In het Uitvoeringsplan 2011-2012 staat de vervanging van de Geerkade genoemd bij projecten waarvan de voorbereiding in 2011 is begonnen en waarvan de realisatie in 2012 wordt afgerond. Op 16 mei 2012 is het werk opgeleverd. Hiermee is de uitvoering verlopen volgens de planning van oktober 2011.

### Monitoring en bijsturing

Ook bij de Geerkade hanteert de organisatie GROTICK-formulieren om de uitvoering te monitoren. Deze monitoring vindt plaats op zeven aspecten, die samen het acroniem GROTICK vormen: geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit.<sup>102</sup> Hierin kreeg de ambtelijk opdrachtgever op een aantal punten sturingsinformatie en nadere analyse aangereikt met betrekking tot de voortgang van het traject:

<sup>98</sup> Gemeente Maassluis. Voortgangsrapportage project Geerkade, 20 oktober 2011.

<sup>99</sup> Overzicht opgesteld door de rekenkamercommissie op basis van voortgangsrapportages.

<sup>100</sup> Gemeente Maassluis, Voortgangsrapportage project Geerkade, 14 oktober 2010.

<sup>101</sup> Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam, Evaluatierapport vervanging Kademuur en glooiing Geerkade te Maassluis, 13 januari 2013, pg. 14.

<sup>102</sup> Gemeente Maassluis, notitie OpdrachtGestuurd en ProjectMatig werken, juli 2011, pg. 14.

- / De voortgangsrapportages gaan in op risico's. In de voortgangsrapportage van oktober 2010 stond in de stoplichtrapportage het onderdeel 'tijd' als 'hoog' (rood) aangeduid. Omdat een begeleidende tekst ontbrak, bevatte de GROTICK niet een toelichting op deze waardering en is onduidelijk welke consequenties dit heeft. Na afronding van de werkzaamheden meldt de voortgangsrapportage per 4 juli 2012 dat er diverse schades zijn opgetreden waarvoor echter wel middelen zijn gereserveerd. Het risico is daardoor klein.
- / Alle voortgangsrapportages bieden consequent inzicht in het actuele budget, de aangegane verplichtingen en gedane betalingen, de prognose van nog te maken kosten en het geprognosticeerde resultaat.
- / De ramingen en budgetrealisatie worden van analyse voorzien. In de GROTICK van oktober 2011 meldt de projectleider: "Gezien de lage inschrijving is te verwachten dat extra toezicht nodig zal zijn en dat er veel meerwerk zal komen. Hiervoor is geld gereserveerd, zodat dit nog geen hoog risico wordt".<sup>103</sup> Van het aanbestedingsvoordeel wordt één ton afgeraamd. Deze is in een contrasterende kleur in het financieel overzicht uitgelicht.

Figuur 13 GROTICK Geerkade 2011<sup>104</sup>

1. Geld			
Onderdeel	Budget		
	Initieel Budget	Mutaties	Actueel Budget
Apparaatskosten	30.000		30.000
Externe adviezen	160.000		160.000
Uitvoering	500.000	100.000	400.000
<b>Totaal</b>	<b>690.000</b>	<b>100.000</b>	<b>590.000</b>

Op 14 mei 2012 meldt de voortgangsrapportage bij het onderdeel 'geld' dat er het nodige meerwerk is geweest vanwege trillingen en dergelijke, maar dat verwacht wordt dat deze kosten binnen het budget kunnen worden opgevangen.

Naast de monitoring tijdens de uitvoering vindt ook een evaluatie plaats. Tijdens de werkzaamheden werd door omwonenden immers overlast ervaren door de trillingen tijdens het bouwproces. Na beëindiging van de werkzaamheden liet het college door IGWR een evaluatie uitvoeren van de wijze waarop bij de werkzaamheden met deze trillingen was omgegaan. Dit leidt tot conclusies en aanbevelingen voor toekomstige werkzaamheden in de binnenstad.<sup>105</sup> Geïnterviewden geven aan dat een project niet standaard wordt geëvalueerd, maar dat hiertoe kan worden besloten als zich specifieke knelpunten hebben voorgedaan, waaruit lessen kunnen worden getrokken.

### Toezicht uitvoering

De bouwdirectie en toezicht op de uitvoering en een afsluitende evaluatie zijn uitbesteed aan het ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam.<sup>106</sup> Uit de interviews blijkt dat dit werk vanwege het ontbreken van specialistische kennis is uitbesteed.

<sup>103</sup> Gemeente Maassluis. Voortgangsrapportage project Geerkade, 20 oktober 2011.

<sup>104</sup> Gemeente Maassluis. Voortgangsrapportage project Geerkade, 20 oktober 2011.

<sup>105</sup> Ingenieursbureau gemeente Rotterdam, Evaluatierapport vervanging kademuur en glooiing Geerkade te Maassluis, voorbereiding, realisatie, trillingen, 14 januari 2013.

<sup>106</sup> Ingenieursbureau Rotterdam, Offerte voorbereiding en begeleiding uitvoering kademuur en glooiing Geerkade te Maassluis, 25 oktober 2011, pg. 1.

Ingenieursbureau Rotterdam voert onder meer de directie en het toezicht over de werkzaamheden, maken de eindafrekening en beoordelen meer-/minderwerk. Bij de offerte zit een uitgebreide lijst van werkzaamheden gevoegd. De beslissingsbevoegdheid voor de directievoerder bij meerwerk is ingeperkt tot € 10.000, met een actieve informatieplicht.

## 2.5 / Beoordeling normenkader

Voor iedere deelvraag heeft de rekenkamercommissie normen vastgesteld (zie bijlage 1). De bevindingen uit paragrafen 2.1 tot en met 2.4 leiden tot de volgende normbeoordeling:

Tabel 6 Beoordeling normen 'uitvoering'

Nr.	Norm	Oordeel
5.	j. De gemeente beschikt over 'werkbare' uitvoeringsplannen: / een periodieke planning van onderhoudswerkzaamheden is vastgesteld;	<b>Komt overeen</b> – Het uitvoeringsplan buitenruimte geeft inzicht in het groot en vervangingsonderhoud. Het dagelijks onderhoud vindt plaats binnen de reguliere budgetten van de begroting.
	/ de rol die de gemeente inneemt is helder omschreven (regisserend, faciliterend, ondersteunend et cetera);	<b>Komt niet overeen</b> – Het stuk richt zich niet op de uitvoeringswijze, alleen de prioritering van projecten. Geïnterviewden geven aan dat dit niet het doel is van de uitvoeringsplannen.
	/ de te bereiken onderhoudsstaat van het kapitaalgoed wordt omschreven;	<b>Komt niet overeen</b> – De te bereiken staat van kapitaalgoederen dient om specifiek onderhoud te <i>prioriteren</i> . Deze vormen geen dimensie om binnen een project/regulier groenonderhoud op te sturen.
	/ het soort onderhoud dat in de specifieke periode plaatsvindt (bijvoorbeeld dagelijks, structureel-, en vervangingsonderhoud);	<b>Komt overeen</b> – Per project geeft het uitvoeringsplan inzicht in de reden van de ingreep en aard van het project.
	/ wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor welk specifiek deel van het onderhoud.	<b>Komt niet overeen</b> – Dit is niet in het uitvoeringsplan vastgelegd, maar in een startdocument per project. Het maakt onderdeel uit van de integrale bedrijfsvoering en organisatiestructuur, niet van een uitvoeringsplan.
6.	k. Bij de uitvoering van onderhoud wordt er op toegezien dat de afgesproken werkzaamheden ook daadwerkelijk plaatsvinden.	<b>Komt deels overeen</b> – De controle op uitvoering van werkzaamheden is voor projecten helder in een projectorganisatie belegd. Voor het regulier groenonderhoud is de wijze waarop management en college sturen op kwaliteit minder duidelijk.
	l. De uitvoering van het onderhoud aan kapitaalgoederen blijft binnen de daartoe bestemde budgetten.	<b>Komt deels overeen</b> – De gemeente blijft bij de twee bestudeerde projecten binnen de daartoe bestemde budgetten. Voor het groenonderhoud was sprake van overschrijdingen.
	m. De uitvoering van het onderhoud aan kapitaalgoederen vindt plaats conform de planning.	<b>Komt niet overeen</b> – Bij uitvoering van onderhoud aan kapitaalgoederen treedt met regelmaat vertraging op. Een gebrek aan

		capaciteit in het verleden gecombineerd met ambitieuze planningen (om een inhaalslag te maken) zijn daarvan de oorzaak. Ook vormt de financiële afhandeling een vertragende factor..
7.	n. De monitoring van de uitvoering (wat betreft inhoud, planning en budget ) stelt management en college in staat –waar nodig – bij te sturen.	<b>Komt overeen</b> – Via de voortgangsrapportages met ‘stoplichtsysteem’ krijgen management en college adequaat inzicht in de voortgang van projecten op het gebied van geld, risico’s/ resultaat, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit.
8.	o. De opdrachtverstrekking aan derden verloopt conform de daarvoor geldende regels.	<b>Komt overeen</b> – De gemeente wijkt conform regels af van het aanbestedingsbeleid.
10.	s. Het onderhoud van verschillende kapitaalgoederen wordt op elkaar afgestemd waar dit doelmatigheidsvoordelen oplevert.	<b>Komt overeen</b> – Binnen de systematiek van het uitvoeringsplan en in één van de cases streeft de ambtelijke organisatie navolgbaar in de uitvoering naar synergievoordelen. Middels het uitvoeringsplan buitenruimte vindt afstemming in planning plaats voor onderhoud aan verschillende kapitaalgoederen.

## 3 Evaluatie en bijsturing

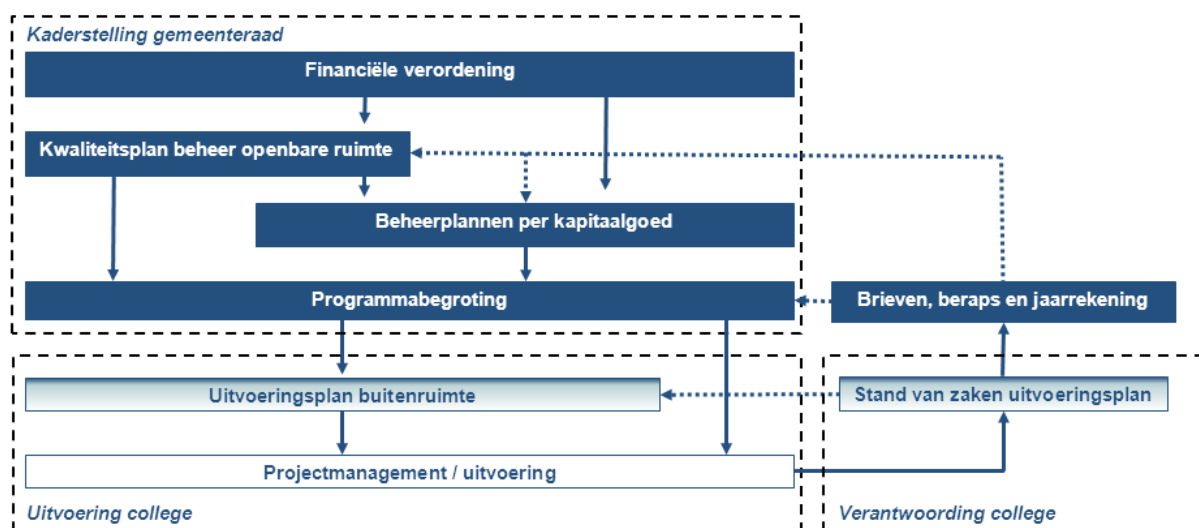
Hoofdstuk 3 beantwoordt de deelvragen met betrekking tot de wijze waarop de gemeente de uitvoering evalueert en bijstuurt op het beleid.

- 5 Wordt de gemeenteraad tijdig en volledig geïnformeerd bij afwijkingen in de planning, kwaliteit en budget?
- 6 In hoeverre leiden evaluatie en verantwoording tot bijsturing op het beleid?

### 3.1 / Informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad krijgt informatie over de uitvoering van onderhoud van kapitaalgoederen via de stand van zaken uit het Uitvoeringsplan buitenruimte, raadsinformatiebrieven, bestuursrapportages en de jaarrekening. In figuur 14 is de verhouding tussen deze stukken –in een afbeelding van de rekenkamercommissie– weergegeven.

Figuur 14 Informatie, evaluatie en bijsturing op onderhoud kapitaalgoederen



De informatievoorziening over het onderhoud van kapitaalgoederen vindt plaats via de reguliere planning- en controlcyclus. Bij budgettaire overschrijdingen stelt de Financiële verordening als norm dat de raad in de bestuursrapportages moet worden geïnformeerd bij een afwijking groter dan € 10.000.<sup>107</sup> De Financiële verordening laat daarnaast ruimte voor de raad om de rapporteergrenzen vast te stellen in de Notitie Financieel Afwijkingenbeleid gemeente Maassluis<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Gemeente Maassluis, Financiële Verordening 2010, artikel 7 sub 3.

<sup>108</sup> Gemeente Maassluis, Financiële Verordening 2010, artikel 7 sub 3, artikel 6 sub 4b.



In de tweede bestuursrapportage 2012 verwijst het college naar deze afspraken, waarin als norm is gesteld dat de raad bij investeringskredieten moet worden geïnformeerd bij een afwijking van € 50.000 of bij een afwijking groter dan 25%.<sup>109</sup>

### Bestuursrapportages

In de twee bestuursrapportages ('trialrapportages') die het college jaarlijks opstelt, krijgt de gemeenteraad per programma inzicht in de voortgang van de prestaties aan de hand van vastgestelde prestatie-indicatoren, afwijkingen op baten en lasten en de actuele stand van de kredieten.

Per prestatie-indicator geeft de gemeente weer of de prestatie op schema ligt (G), of de prestatie onzeker is (O), of de prestatie onmogelijk is (R) of dat er nog geen gegevens bekend zijn (B). Voor de prestatie-indicator 'Uitvoeren maatregelen en rioolvervangingen' streeft de gemeente bijvoorbeeld naar 1.500 meter rioolvervangings per jaar. In de eerste bestuursrapportage van 2012 staat dat 400 meter is gerealiseerd.<sup>110</sup> Bij de tweede bestuursrapportage is inmiddels 800 meter vervangen.<sup>111</sup> Ook bevat de bestuursrapportage als prestatie dat de vijf in de Programmabegroting 2012 opgenomen projecten<sup>112</sup> worden gerealiseerd. Middels de groene markering en de letter 'G' is in een oogopslag te zien dat deze werkzaamheden op schema liggen. De bestuursrapportage is dus op de eerste plaats gericht op het volgen van de prestaties. Voor andere beheerplannen (wegen, onderhoud groen) zijn geen scherpe indicatoren opgenomen om de voortgang te kunnen monitoren. De prestatie-indicatoren geven daarmee geen omvattend beeld van het beheer van de openbare ruimte.

Wat betreft de voortgang van de financiën biedt de bestuursrapportage inzicht in de financiële afwijkingen op de begrote baten en lasten en de actuele stand en uitputting van kredieten per type kapitaalgoed. Het is opvallend dat de overschrijding op de kosten van regulier onderhoud van groen (€ 147.000 bij de jaarrekening 2012) niet in de bestuursrapportages wordt voorzien, terwijl geïnterviewden aangeven dat vrijwel jaarlijks wordt overschreden op onderhoud van groen.

### Jaarstukken

In de jaarstukken hanteert de gemeente dezelfde verantwoordingssystematiek als in de bestuursrapportages. Zo krijgt de gemeenteraad via een 'stoplichtensysteem' inzicht in de geleverde prestaties:

Figuur 15 Resultaten prestatie-indicatoren in Jaarrekening<sup>113</sup>

	Prestatie-/kwaliteitindicator	Rekening '11	Begroting '12	Rekening '12	
10	Opstellen en vaststellen integrale beheerplannen fysieke buitenruimte:	1	5	zie toelichting	
	1. vaste bruggen (vaststellen)	-	1	75%	G
	2. wegen (opstellen en vaststellen)	1	1	100%	G
	3. sportaccommodaties (vaststellen)	-	1	25%	O
	4. beweegbare bruggen (opstellen en vaststellen)	-	1	15%	O
	5. kades binnenstad (opstellen en vaststellen)	-	1	10%	O
	6. openbare verlichting (niet in de begroting)	-	-	25%	O
11	Inrichting projectorganisatie (vGRP)	85%	80%	85%	O
12	Uitvoeren maatregelen en rioolvervangingen	1.700 meter	2,5 miljoen 1.500m	1.500m	G

<sup>109</sup> Gemeente Maassluis, Bestuursrapportage II, mei-augustus 2012, pg. 28-29.

<sup>110</sup> Gemeente Maassluis, Bestuursrapportage I, januari-april 2012, pg. 12.

<sup>111</sup> Gemeente Maassluis, Bestuursrapportage II, mei-augustus 2012, pg. 12.

<sup>112</sup> Lepelaarplantsoen, Sport- en Vermeerlaan, Rembrandtlaan en Mesdaglaan, Wipperspark en kademuren Vlieten.

<sup>113</sup> Gemeente Maassluis, Jaarstukken 2012, pg. 58.

Dit biedt de raad zicht op de door de gemeente uitgevoerde activiteiten. Het college geeft in de jaarstukken verder in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen per kapitaalgoed inzicht in de afwijkingen op het begrote bedrag en verklaart deze verschillen. Bij elkaar geeft dat de raad op het niveau van voorgenomen projecten en budget zicht op de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte. Verder geeft de gemeente in de Jaarrekening per project aan in hoeverre de activiteiten uit de programmabegroting in de openbare ruimte zijn gerealiseerd.<sup>114</sup> De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen uit de jaarstukken voorziet eveneens in een overzicht van de uitgevoerde en nog niet uitgevoerde werkzaamheden per beheerveld (zoals wegen, riolering et cetera). Deze informatie overlapt voor een groot deel met de informatie uit de stand van zaken in het Uitvoeringsplan Buitenruimte.

Met deze verantwoordingsdocumenten (de stand van zaken uit het uitvoeringsplan, de bestuursrapportages en jaarrekening) ontvangt de raad zeer gedetailleerd informatie over individuele projecten. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de aandacht van de raad met name wordt getriggerd door incidenten bij overschrijdingen van projecten. In tegenstelling tot de Jaarrekening 2012 geeft de Programmabegroting 2013 met een reeks effectindicatoren binnen het Programma Ruimte een aanzet om meer te sturen op het bereikte eindresultaat:

Tabel 7 Effectindicatoren programma Ruimte PB 2013<sup>115</sup>

Prestatie- / kwaliteitsindicator	Rekening 2011	Begroting 2012	Begroting 2013
Oordeel burger onderhoud buurt	6,5	6,6	6,6
Oordeel burger onderhoud groenvoorziening in de buurt	6,8	6,9	6,9
Oordeel burger onderhoud wegen en fietspaden	6,6	7,0	7,0
Verhouding goed/matig/slecht bij verharding			
Goed	51%	55%	60%
Matig	37%	35%	32%
Slecht	12%	10%	8%

De beheerplannen komen hierin niet expliciet terug. In de analyse bij het programma legt het college bijvoorbeeld geen verband met de in 2007 vastgestelde differentiatie in groenonderhoud voor het centrum, woongebieden en industrieterreinen. In de interviews wordt aangegeven dat eerder beoogd kwaliteitsniveau op beoogd kwaliteitsniveau wordt gestapeld, in plaats van dat verantwoording plaatsvindt over de bereikte resultaten. De koppeling tussen besteed bedrag en het gerealiseerde kwaliteitsniveau wordt niet expliciet gemaakt. Daarmee bieden de verantwoordingsdocumenten geen inzicht in de realisatie van de doelstellingen (paragraaf 1.2).

Meerdere geïnterviewden geven aan dat de raad in hun beleving sterk op individuele projecten en incidenten stuurt en hierbij ook op zoek is naar een relatie met de aannames achter de beheerplannen. Het uitstellen van werkzaamheden aan de kademuren, waarmee de programmabegroting 2013 sluitend werd, leidde volgens deze geïnterviewden tot een gevoel van wantrouwen dat dit een 'truc' van de wethouder betrof om de begroting sluitend te maken.

<sup>114</sup> Gemeente Maassluis, Jaarstukken 2012, pg. 53.

<sup>115</sup> Gemeente Maassluis, Programmabegroting 2013, pg. 54-55.

### Stand van zaken Uitvoeringsplan buitenruimte

In de 'Stand van zaken' in het Uitvoeringsplan buitenruimte schetst het college de stand van zaken voor de projecten uit het uitvoeringsplan van het voorgaande jaar. Zo staat in het Uitvoeringsplan 2013 voor elk project uit het Uitvoeringsplan 2012 in welke fase het project is en wat de prognose voor de einddatum is. Figuur 16 geeft dit weer voor een gedeelte van de projecten uit 2012.

Figuur 16 Stand van zaken projecten Uitvoeringsplan buitenruimte<sup>116</sup>

Project "Uitvoeringsplan buitenruimte 2012" (Vervolg)	Fase	Einddatum
Vorbereiding Rioolrenovatie Constantijn Huygensstraat en Damstraat	Planstudie	Q1 2014
Vorbereiding Rioolvernieuwing Binnenstad (P.C. Hooftlaan e.o.)	Planstudie	N.t.b.
Onderzoek staat en toekomstvisie Laan 1940-1945	Planstudie	Q2 2013
Fietspad Weverskade (onderzoek naar toekomst en visie)	Gereed	Afgesloten
Berekeningen rioolstelsel (BasisRioleringsPlan)	Nazorg	Q1 2013
Damplein T- schommel geplaatst	Gereed	Afgesloten
Peter van Anrooijlaan renovatie speelplaats	Gereed	Afgesloten
Albert Schweitzerdreef atletiekveld trimtoestellen geplaatst	Gereed	Afgesloten

Dit overzicht biedt de gemeenteraad op het niveau van de individuele projecten inzicht in de voortgang en planning, maar maakt geen vertaling in de gerealiseerde budgetten voor uitvoering. Projecten die nog moeten worden afgesloten, worden nader toegelicht. Hierin geeft het college de actuele prognose voor afronding van de werkzaamheden en de oorzaak van de vertraging. De gemeenteraad krijgt zo op een gedetailleerde manier zicht op vertragingen en de oorzaak daarvan. Het Uitvoeringsplan biedt de raad geen overzicht of met het huidige uitvoeringsplan de doelstellingen worden behaald: het is uitsluitend een analyse op het niveau van tijd en geld.

### Tussentijdse informatievoorziening

Naast de reguliere voortgangsberichten kan het college de raad ook via een raadsinformatiebrief op de hoogte stellen van ontwikkelingen bij het onderhoud van kapitaalgoederen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat dit een continue afweging is tussen enerzijds de raad volledig informeren, maar anderzijds ook voorkomen dat de raad wordt overvoerd met informatie.

## 3.2 / Evaluatie en bijsturing van beleid

### Beheerplannen

De gemeente Maassluis beschikt niet voor alle kapitaalgoederen over (actuele) beheerplannen (zie paragraaf 1.2). De gemeente heeft een aantal beheerplannen in ontwikkeling. Een aantal van de huidige beheerplannen zijn gedateerd, zoals het Groenstructuur- en groenbeheerplan (2004) en het Speelruimteplan. De gemeente heeft in het verleden de beheerplannen niet regelmatig bijgesteld. Inmiddels heeft de actualisatie van beheerplannen binnen de ambtelijke organisatie prioriteit. Zo is in 2011 het wegenbeheerplan gereed gekomen en stelde de raad in mei 2013 het Beheerplan Kademuren vast.

De ambtelijke organisatie blijkt niet in alle (ver)nieuw(d)e beheerplannen expliciet terug op de achterliggende periode. In het Beheerplan Kademuren staat een samenvatting van de belangrijkste werkzaamheden in de achterliggende jaren. Leerervaringen komen daarin niet expliciet aan bod. Een geïnterviewde geeft wel aan dat lering is getrokken uit ervaringen uit het verleden, zoals bij de Geerkade waar de kademuur in zeer slechte staat verkeerde en direct vervangen moest worden. Daarom zijn in het beheerplan kademuren nu

<sup>116</sup> Gemeente Maassluis, Uitvoeringsplan Buitenruimte 2013, pg. 13.

frequente inspecties opgenomen. Dat moet er volgens een geïnterviewde voor zorgen dat in de toekomst de staat van de kademuren beter te volgen is.

In het vGRP 2009-2013 staat ook een terugblik. De gemeente blikt hierin terug op de resultaten uit de achterliggende periode. De aandachtspunten die daaruit voortkomen, zoals een structureel personeelstekort en achterstand in inspectiegegevens over de kwaliteit van de riolering, vormen prioriteiten in het vigerende vGRP. De ambtelijke organisatie neemt leerervaringen mee en stuurt op basis daarvan bij. Er vindt geen koppeling plaats met de doelstellingen van de achterliggende periode. Een geïnterviewde geeft aan de indruk te hebben dat steeds een nieuw beleid en kwaliteitsniveau worden vastgesteld, in plaats van dat het oude wordt beoordeeld en op basis hiervan bijgestuurd.

### Operationeel niveau

Uit de casestudy bleek dat op operationeel niveau evaluaties worden uitgevoerd als zich bijzondere voorvallen hebben voorgedaan. De focus van evaluatie lijkt vooral te liggen op de uitvoering van de werkzaamheden door de ambtelijke organisatie. Aandacht voor sturing door en verantwoording aan de raad blijkt daar niet uit. De gemeenteraad krijgt bij de beheerplannen bijvoorbeeld geen of in beperkte mate inzicht in de realisatie van doelstellingen. Hierdoor biedt deze informatie weinig inzicht in de (bij)sturingmogelijkheden voor de raad.

## 3.3 / Beoordeling normenkader

Voor iedere deelvraag heeft de rekenkamercommissie meerdere normen vastgesteld (nummering). De bovenstaande bevindingen leiden tot het volgende oordeel met betrekking tot het door de rekenkamercommissie vastgestelde normenkader.

Tabel 8 Beoordeling normen evaluatie en bijsturing

Nr.	Norm	Oordeel
9.	p. De gemeente hanteert heldere kaders voor de informatievoorziening aan de raad over de realisatie van het onderhoud van kapitaalgoederen.	<b>Komt deels overeen</b> – De raad ontvangt via de reguliere verantwoordingsdocumenten (stand van zaken uit het Uitvoeringsplan, de bestuursrapportages en de jaarstukken) frequent informatie om de voortgang en realisatie van het onderhoud aan kapitaalgoederen, zowel op projectniveau als op hoofdlijnen te monitoren. De informatievoorziening is wel omvangrijk en gedetailleerd, wat het zicht op de hoofdlijnen vertroebelt. Ook vindt beperkt een expliciete terugkoppeling plaats met de beheerplannen.
	q. De gemeenteraad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over afwijkingen in de planning, kwaliteit en budget van onderhoud.	<b>Komt deels overeen</b> – Afwijkingen in planning, kwaliteit en budget worden frequent via de reguliere verantwoordingsdocumenten op projectniveau aan de raad gerapporteerd. Bij grote afwijkingen ontvangt de raad tussentijds een raadsinformatiebrief. Over de kwaliteit van het reguliere groenonderhoud vindt beperkt informatievoorziening plaats.

10.	r. Beleid wordt regelmatig bijgesteld, waarin leerervaringen uit evaluaties van onderhoud aan kapitaalgoederen worden meegenomen.	<b>Komt deels overeen</b> – De beheerplannen werden in het recente verleden niet regelmatig bijgesteld. Op dit moment is de gemeente bezig met een inhaalslag. Beheerplannen zijn niet consequent voorzien van een terugblik op de achterliggende periode. Leerervaringen uit de uitvoering worden wel meegenomen in nieuwe beheerplannen, maar worden niet in alle gevallen expliciet benoemd. De sturing en verantwoording aan de raad komt in evaluaties beperkt aan bod.
-----	---	--

# Bijlagen

## Bijlage 1. Normenkader

Nr.	Deelvraag	Norm
<b>Beleid</b>		
1.	Beschikt de gemeente voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. De gemeente beschikt voor alle kapitaalgoederen over actuele beheerplannen voor ten minste de planningstermijn van de meerjarenbegroting.</li> <li>b. De ordening van beschikbare beheerplannen is conform de hiervoor in de Financiële verordening gestelde kaders.</li> <li>c. De raad heeft alle beheerplannen vastgesteld.</li> </ul>
2.	In hoeverre bieden de beheerplannen sturingsmogelijkheden voor de raad op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud?	<ul style="list-style-type: none"> <li>d. In het voorstel voor beheerplannen krijgt de raad expliciet mogelijkheden aangeboden om te sturen op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud.</li> <li>e. Doelstellingen specifiek en meetbaar geformuleerd.</li> <li>f. Voorstellen zijn afgezet tegen het huidige uitgaven- en kwaliteitsniveau.</li> </ul>
3.	Hoe verloopt de totstandkoming van, en besluitvorming over, de beheerplannen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>g. De gemeente heeft regels en richtlijnen opgesteld volgens welke beheerplannen tot stand komen.</li> <li>h. De gemeente heeft regels en richtlijnen opgesteld voor de besluitvorming over beheerplannen.</li> </ul>
4.	Op basis van welke ervaringsgegevens en/of kengetallen zijn de beheerplannen opgesteld?	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. De gemeente beschikt over ervaringsgegevens en/of kengetallen op basis waarvan beheerplannen worden opgesteld.</li> </ul>
<b>Uitvoering (casestudy)</b>		
5.	In hoeverre zijn de onderhoudsplannen vertaald in 'werkbare' uitvoeringsplannen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>j. De gemeente beschikt over 'werkbare' uitvoeringsplannen. Dit blijkt uit het gegeven dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>/ een periodieke planning van onderhoudswerkzaamheden is vastgesteld;</li> <li>/ de rol die de gemeente inneemt helder is omschreven (regisserend, faciliterend, ondersteunend etc.);</li> <li>/ de te bereiken onderhoudsstaat van het kapitaalgoed wordt omschreven;</li> <li>/ het soort onderhoud dat in de specifieke periode plaatsvindt (bijvoorbeeld dagelijks, structureel-, en vervangingsonderhoud);</li> <li>/ wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor welk specifiek deel van het onderhoud.</li> </ul> </li> </ul>

6.	In hoeverre verloopt de uitvoering van het onderhoud in kapitaalgoederen conform de uitvoeringsplannen?	<p>k. Bij de uitvoering van onderhoud wordt erop toegezien dat de afgesproken werkzaamheden ook daadwerkelijk plaatsvinden.</p> <p>l. De uitvoering van het onderhoud aan kapitaalgoederen blijft binnen de daartoe bestemde budgetten.</p> <p>m. De uitvoering van het onderhoud aan kapitaalgoederen vindt plaats conform de planning.</p>
7.	In hoeverre stelt het monitoren op de uitvoering wat betreft inhoud, planning en budget voldoende bijsturingmogelijkheden voor management en college?	n. De monitoring van de uitvoering (wat betreft inhoud, planning en budget ) stelt management en college in staat – waar nodig – bij te sturen.
8.	Verloopt het proces van opdrachtverstrekking aan derden conform de daarvoor geldende regels?	o. De opdrachtverstrekking aan derden verloopt conform de daarvoor geldende regels.
<b>Evaluatie en bijsturing</b>		
9.	Wordt de gemeenteraad tijdig en volledig geïnformeerd bij afwijkingen in de planning, kwaliteit en budget?	<p>p. De gemeente hanteert heldere kaders voor de informatievoorziening aan de raad over de realisatie van het onderhoud van kapitaalgoederen.</p> <p>q. De gemeenteraad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over afwijkingen in de planning, kwaliteit en budget van onderhoud.</p>
10.	In hoeverre leiden evaluatie en verantwoording tot bijsturing op het beleid?	<p>r. Beleid wordt regelmatig bijgesteld, waarin leerervaringen uit evaluaties van onderhoud aan kapitaalgoederen worden meegenomen.</p> <p>s. Het onderhoud van verschillende kapitaalgoederen wordt op elkaar afgestemd waar dit doelmatigheidsvoordelen oplevert.</p>

## Bijlage 2. Bronnen

Voor dit onderzoek spraken de onderzoekers de onderstaande personen:

Datum	Gesprekspartner(s)	Functie
4 juni 2013	Dhr. Rien van Diesen	Hoofd afdeling Stadsbeheer
4 juni 2013	Dhr. Rien van Diesen	Hoofd afdeling Stadsbeheer
	Dhr. Marc van der Leeuw - Damee	Beleidsmedewerker civiele techniek
4 juni 2013	Dhr. Peter Vreeke	Teamleider Infrastructuur van de afdeling Projecten'
4 juni 2013	Dhr. Jan Freije	Directeur Stadsontwikkeling
	Dhr. Bart Godthelp	Directeur Stadsbeheer
10 juni 2013	Dhr. R. van der Hoek	Griffier
10 juni 2013	Dhr. A.G.M. Keijzer	Portefeuillehouder stedelijke ontwikkeling, volkshuisvesting, groen en wijk- en buurtbeheer
	Dhr. H.J.M. Eitjes	Portefeuillehouder financiën, milieu, personeel en organisatie, economie

Daarnaast bestudeerden de onderzoekers de onderstaande documenten:

- / 1<sup>e</sup> bestuursrapportage 2012
- / 2<sup>e</sup> bestuursrapportage 2012
- / B&W advies Aanpak vervanging Geerkade, 9 februari 2010
- / B&W advies zakelijk recht t.b.v. Geerkade, 12 april 2011
- / B&W besluit gunning vervanging kademuur aan de Geerkade, 8 november 2011
- / Beheerplan Kademuren 2013-2017, 28 maart 2013
- / Bijlage raadsvoorstel inzake vervanging kademuren, 10 november 2009
- / Evaluatie trillingen vervanging kademuur Geerkade, 5 februari 2013
- / Evaluatierapport vervanging kademuur en glooiing Geerkade te Maassluis, 14 januari 2013
- / Groenvisie en Actieplannen Maassluis, 12 oktober 2004
- / Gunningadvies, oktober 2011
- / Handboek Openbare Ruimte Maassluis 2007-2012, 18 september 2007
- / Inspectierapport kademuurgedeelte F te Maassluis, 27 mei 2009
- / Intern memo, technische staat Geerkade, 3 juni 2009
- / Inventarisatie- en inspectierapportage 32 bruggen in de gemeente Maassluis, maart 2007
- / Jaarstukken 2011
- / Jaarstukken 2012
- / Kadernota 2013-2016
- / Kredietbegroting na aanbesteding, 2011
- / Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte, 11 december 2006
- / Meerjaren onderhoudsplanning 2013-2017 (gemeentelijke gebouwen)
- / Offerte inzake voorbereiding kademuur Geerkade, 24 juli 2009
- / Onderzoek Kademuren Maassluis, 25 november 2002
- / Opdracht vervangen kademuur Geerkade, uitvoering en directie, 20 juli 2010
- / Opdracht vervangen kademuur Geerkade, voorbereiding, 28 juli 2009
- / Opdracht voorbereiding kademuur Geerkade, 7 augustus 2009
- / Opdrachtformulier Projecten Rioolvervanging Gerard Douplein, 13 maart 2012



- / Notitie OpdrachtGestuurd werken en ProjectMatig werken, juli 2011
- / Planning onderhoud Kademuren, 13 oktober 2009
- / Programmabegroting 2012
- / Programmabegroting 2013
- / Raadsinformatiebrief effecten takenbeperking en doorkijk toekomst, 5 oktober 2012
- / Raadsinformatiebrief onderuitputting investeringen, 30 oktober 2012
- / Raadsvoorstel tot autorisatie investeringskrediet ten behoeve van vervanging kademuren, 13 oktober 2009
- / Raadsvoorstel tot vaststellen Beheerplan Kademuren 2013-2017, 28 mei 2013
- / Raadsvoorstel Uitvoeringsprogramma Buitenruimte 2013, 13 november 2012
- / Raadsvoorstel verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009-2013, 6 oktober 2009
- / TNO-rapport Kademuren Maassluis, 24 april 2002
- / Uitvoeringsplan Buitenruimte 2012, 17 januari 2012
- / Uitvoeringsplan Buitenruimte 2013, 30 oktober 2012
- / Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2009-2013, 4 november 2009
- / Voorbereiding en begeleiding uitvoering kademuur en glooiing Geerkade te Maassluis, 25 oktober 2011
- / Voorbereiding kademuur Geerkade, 3 juli 2009
- / Voortgangsrapportage Projecten Riolvervanging Gerard Douplein, 10 april 2013
- / Wegenbeheerplan 2012-2016, 28 oktober 2011