



# OVER WEGEN

**ONDERZOEKSRAPPORT  
GEMEENTELIJKE  
REKENKAMER WAALWIJK**

# **overwegen**

*eindrapport gemeentelijke  
rekenkamer*

maart 2001

# Inhoudsopgave

ONDERZOEKSOPDRACHT. ....	1
TOEGEPASTE WERKWIJZE. ....	2
BEHEERSING QUA INZICHT IN PROBLEMATIEK EN BEPALEN PRIORITERING. ....	3
Bevindingen en constatering rekenkamer. ....	3
BEHEERSING QUA INTEGRALITEIT. ....	5
Bevindingen en constatering rekenkamer. ....	5
BEHEERSING QUA PLANNING. ....	7
Bevindingen en constatering rekenkamer. ....	7
BEHEERSING QUA UITVOERING. ....	9
Bevindingen en constatering rekenkamer. ....	9
BEHEERSING QUA BUDGETTEN. ....	11
Bevindingen en constatering rekenkamer. ....	11
OUTPUT VERSUS INPUT. (ONDERHOUDSPROGRAMMA). .....	14
Bevindingen en constatering rekenkamer. ....	14
OUTPUT VERSUS INPUT (RECONSTRUCTIES E.D.). ....	15
Bevindingen en constatering rekenkamer. ....	16
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN. ....	17
Inzicht in problematiek en prioritering. ....	17
Conclusie. ....	17
Aanbeveling. ....	18
Beheersing qua integraliteit. ....	18
Conclusie. ....	18
Aanbeveling. .....	18

Beheersing qua planning. ....	19
Conclusie. ....	19
Aanbeveling. ....	19
Beheersing qua uitvoering. ....	19
Conclusie. ....	19
Aanbeveling. ....	20
Beheersing qua budgetten. ....	20
Conclusie. ....	20
Aanbeveling. ....	21
Output versus input. ....	21
Conclusie/aanbeveling. ....	21
Slot. ....	22

## ONDERZOEKSOPDRACHT.

De gemeentelijke rekenkamer heeft in september 2000 besloten om het onderhoud van wegen nader te onderzoeken. Het plan van aanpak voor het onderzoek is bij brief van 27 september 2000 voorgelegd aan de leden van de gemeenteraad.

Het beschreven doel van de opdracht is:

De raad inzicht verstrekken in:

- het in de afgelopen jaren gevoerde beleid m.b.t. het onderhoud van de wegen;
- de bereikte doelmatigheid op basis van de toegepaste werkwijze qua planning, uitvoering en verantwoording en de confrontatie van input versus output;
- de onderhoudstoestand van het gemeentelijk wegennet en de in de toekomst te verwachten consequenties bij gelijkblijvend dan wel aangescherpt ambitieniveau.

## TOEGEPASTE WERKWIJZE.

De gemeentelijke rekenkamer is begonnen met een analyse te maken van alle aspecten die een rol spelen bij het onderhoud van wegen en van de raakvlakken die het onderhoud van wegen heeft met andere beleidsvelden. Op basis daarvan is besloten het onderhoud wegen vanuit de navolgende 5 invalshoeken nader te beschouwen:

- ▶ Beheersing qua inzicht in problematiek en bepalen prioritering.
- ▶ Beheersing qua integraliteit.
- ▶ Beheersing qua planning.
- ▶ Beheersing qua uitvoering.
- ▶ Beheersing qua budgetten.

Per invalshoek heeft de rekenkamer zich een beeld gevormd:

- ▶ hoe de beheersing er idealiter uit behoort te zien,
- ▶ hoe de beheersing in de praktijk inhoud wordt gegeven.

Uiteraard heeft de rekenkamer getracht zich een beeld te vormen van de beoogde en gerealiseerde output versus de beschikbare gestelde input.

Teneinde tot een gefundeerd oordeel te kunnen komen is een uitgebreid dossieronderzoek verricht en is een negental interviews gehouden (de betrokken leidinggevenden vanuit de sector GGZ, de betrokken ambtenaren, de gemeente-secretaris en een tweetal portefeuillehouders).

Tenslotte is een aantal aanbevelingen geformuleerd.

## **BEHEERSING QUA INZICHT IN PROBLEMATIEK EN BEPALEN PRIORITERING.**

De rekenkamer gaat ervan uit, dat het zo moet zijn dat degenen die bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk zijn voor het wegenonderhoud een goed inzicht hebben in het wegenbestand en in de onderhoudstoestand daarvan.

Het moet mogelijk zijn op basis van dat inzicht (plan rationeel wegbeheer) een correct en reëel meerjarenperspectief te schetsen en het moet mogelijk zijn op basis van dat inzicht een verantwoorde prioritering te maken die uitmondt in een goed gespecificeerd jaarlijks onderhoudsplan.

Het plan rationeel wegbeheer, waarin alle wegen met hun onderhoudstoestand zijn opgenomen, dient gedisciplineerd te worden bijgehouden op basis van inspecties.

### **Bevindingen en constateringën rekenkamer.**

1. De gemeente heeft geen plan rationeel wegbeheer en bijgevolg ook geen goed inzicht in het wegenbestand, de onderhoudstoestand en het meerjarenperspectief.
2. Er wordt gewerkt met een onderhoudsplan dat na de herindeling is opgesteld op basis van gegevens uit het plan rationeel wegbeheer van Waalwijk-oud, een onderhoudsoverzicht uit Sprang-Capelle tot en met 1998 en een globale inspectie in Waspik. Mutaties geschieden op basis van klachten en inbreng clusterleiders.
3. Er vinden geen inspecties plaats volgens een bepaald stramien en in een bepaalde frequentie die leiden tot rapportages of bijstellingen van het onderhoudsprogramma.
4. Als gevolg van het onder 1, 2 en 3 bepaalde is het onzeker of de prioritering goed tot stand komt.

5. Het plan rationeel wegbeheer van Waalwijk-oud is vanaf 1995 niet meer bijgehouden. Wie daartoe besloten heeft en waarom is onduidelijk.
6. Vanaf de datum van de herindeling is het bestuur (raad én college) er ambtelijk op gewezen, dat het noodzakelijk is middelen beschikbaar te stellen voor de realisering van de diverse beheersplannen waaronder het plan rationeel wegbeheer. Tot op heden zijn hier nauwelijks middelen voor beschikbaar gesteld terwijl in opeenvolgende beleidsplannen en preadviezen een plan rationeel wegbeheer aangekondigd wordt.
7. Tijdens de hoorzittingen is aangegeven dat het streven erop gericht is in september een plan rationeel wegbeheer af te ronden.
8. Het gemeentebestuur (het college geeft aan en de raad volgt) bevordert tot nu nauwelijks structurele ophoging van de budgetten en zoekt het in het verstrekken van incidentele budgetten.
9. Een van de doelstellingen van het onderzoek is dat de rekenkamer zich globaal een beeld vormt van de onderhoudstoestand van het wegennet en globaal tracht aan te geven met welk meerjarenperspectief het bestuur rekening moet houden. De rekenkamer heeft -om inzicht te krijgen in de onderhoudstoestand- gevraagd een tekening te produceren waarop alle wegen ingekleurd worden die de afgelopen tien jaar onderhanden genomen zijn evenals de wegen die momenteel nog op de rol staan om aangepakt te worden. Tijdens de hoorzittingen is aangegeven dat het arbeidsintensief is een dergelijke tekening te produceren. De rekenkamer heeft gemeend op uitwerking van het verzoek verder geen druk te moeten zetten en stelt vast dat zolang er geen plan rationeel wegbeheer is het onmogelijk is een meerjarenperspectief te schetsen, zelfs niet globaal.



## **BEHEERSING QUA INTEGRALITEIT.**

De rekenkamer gaat er van uit, dat alles wat met wegen te maken heeft binnen de gemeente integraal bekeken en afgewogen wordt. Daarbij gaat het dan om onderhoud, wegreconstructies, maatregelen GVVP, maatregelen wijk- en buurtbeheer, riolering, bodemsanering, centrumplan, wijkrenovaties en werkzaamheden door derden.

Nagenoeg voor alle genoemde onderwerpen staan budgetten in de begroting en ze hebben allemaal een verwevenheid met het wegenbeheer. Jaarlijks zouden alle budgetten op een rij gezet moeten worden evenals alle voorgenomen projecten en activiteiten en die twee overzichten zouden met elkaar gematched moeten worden.

Prioritering dient totstand te komen op basis van een volledig inzicht en doorzicht in alle budgetten en activiteiten.

### **Bevindingen en constateringën rekenkamer.**

1. Er is noch ambtelijk noch bestuurlijk een helder inzicht c.q. een totaaloverzicht van alle budgetten, die op een of andere manier met wegen te maken hebben.
2. Er is geen totaal-overzicht van alle projecten die met wegbeheer te maken hebben.
3. Er is geen moment in het jaar dat alle budgetten en activiteiten die met wegbeheer te maken hebben met elkaar gematched worden teneinde op die manier een integrale prioritering te maken.
4. Er zijn per item (in meer of mindere mate) uitgewerkte plannen; per item worden er ook wel prioriteiten gesteld, maar een integraal plan waarin alles wat met wegbeheer te maken heeft wordt afgewogen en waarin alle gewenste activiteiten en de verschillende budgetten met elkaar in verband worden gebracht ontbreekt.

5. Er wordt nogal een nadrukkelijk onderscheid BOR/CCT gehanteerd. CCT werkt op afroep als een soort ingenieurbureau. De rekenkamer vraagt zich af of daardoor niet een zekere mate van verkokering in de hand wordt gewerkt. Er wordt geïnvesteerd in betere afstemming en in werkafspraken.

## **BEHEERSING QUA PLANNING.**

De rekenkamer gaat er van uit, dat het zo moet zijn dat bij het presenteren van het jaarlijkse onderhoudsplan reeds globaal rekening gehouden wordt met de beschikbare capaciteit (op basis van een afdelingsplan).

Gelijktijdig met de begroting dient dit plan aan de raad te worden voorgelegd.

Vervolgens dienen de activiteiten uit het onderhoudsplan hun plaats te krijgen in een operationele planning (wie doet wat en wanneer).

Er worden dus vooraf uren/mandagen toegerekend aan projecten en activiteiten (voorcalculaties) en er worden achteraf nacalculaties gemaakt.

De operationele planning wordt regelmatig geactualiseerd aan de hand van rapportages over de voortgang van een werk.

De plannings van BOR en CCT dienen op elkaar te zijn afgestemd.

### **Bevindingen en constatering rekenkamer.**

1. Het jaarlijkse onderhoudsplan is hoofdzakelijk gerelateerd aan de beschikbare budgetten. Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau is de aandacht vooral gefocust op het geld. Nauwelijks wordt meegewogen de vraag of het ook mogelijk is alles binnen de beschikbare personele capaciteit uit voeren.
2. Het onderhoudsplan voor een bepaald jaar wordt tot nu toe steeds lopende het jaar van uitvoering gepresenteerd in plaats van voorafgaande aan dat jaar bij de begroting.
3. De afdeling BOR heeft géén operationele planning. CCT heeft een planning voor de korte termijn.

4. Er bestaan met enige regelmaat capacitaire problemen als gevolg van extra investeringsimpulsen (eenmalige middelen). Vanwege het ontbreken van een adequate planning is de beheersing van dit soort zaken onvoldoende.
5. Er is geen adequate planning. Er wordt niet gewerkt met voor- en nacalculaties waarbij de uren- en mandagen per project worden toegerekend.
6. Ook het signaleren van afwijkingen krijgt daardoor een uiterst globaal en weinig zeggend karakter.
7. Een brede sectorale afstemming van plannings binnen de sector komt niet tot stand. Er is op projectbasis wel overleg binnen de staf van de sector.

## **BEHEERSING QUA UITVOERING.**

De rekenkamer gaat ervan uit, dat er in aanvulling op het aanbestedingsbeleid, richtlijnen en regels zijn die het proces van de daadwerkelijk uitvoering en het toezicht daarop regelen. Dus richtlijnen over de verantwoordelijkheden, functiescheiding, openen enveloppen etc.

Voorts dienen er richtlijnen te zijn die moeten regelen wanneer met bestekken wordt gewerkt dan wel met richtprijzen.

Elk project dient te worden afgesloten met een afrondende rapportage, hierin moet een toets aan de hand van het bestek plaatsvinden en tevens dient een kwaliteitstoets plaats te vinden.

### **Bevindingen en constateringën rekenkamer.**

- 1 Er zijn geen regels of richtlijnen vastgelegd voor wat betreft het werken met bestekken dan wel staten van richtprijzen.

In de praktijk geldt als criterium de hoogte van het bedrag dat benodigd is voor de uitvoering van het werk.

Uit het dossieronderzoek is niet gebleken dat hierdoor onverantwoord te werk wordt gegaan temeer omdat grote werken altijd meervoudig worden aanbesteed en via het marktmechanisme een aanvaardbare prijs tot stand kan komen.

Op afdelingsniveau is wel om richtlijnen verzocht.

2. Het aanbestedingsbeleid wordt op een correcte wijze toegepast. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat er geen regels vastliggen met betrekking tot het concrete proces van aanbesteding, althans vanaf het moment dat de inschrijvingen binnenkomen. Het betreft hier met name de regels die een gewenste functiescheiding moeten bewerkstelligen.

3. De aanneemsommen worden incidenteel getoetst aan de aanbestedingen elders in het land. Er wordt binnen de organisatie van uit gegaan, dat door meervoudig aanbesteden betrouwbare prijsvergelijkingscijfers automatisch tot stand komen. Bovendien wordt regelmatig getoetst of de prijzen per m<sup>2</sup> realistisch zijn als ze afgezet worden tegen de salariskosten (CAO-lonen) en tractiekosten die aannemers moeten maken.
4. Door het bundelen van kleine werkzaamheden zijn prijsvoordelen te behalen dit is overigens niet altijd mogelijk.
5. Het toezicht op de in uitvoering zijnde projecten is verdeeld over directie-voerenden en projectleiders. De directievoerder heeft formele bevoegdheden volgens de Uniforme en Administratieve Voorwaarden (UAV) en wordt in de opdrachtbrief als zodanig kenbaar gemaakt. Vastgesteld moet echter worden dat onduidelijk is of intern de bevoegdhedenverdeling in functiebeschrijvingen, mandaatlijst en regelgeving m.b.t. meer- en minderwerk daar wel op aansluit.
6. Er vindt regelmatig schriftelijke terugkoppeling middels bouwverslagen plaats naar de leiding.
7. Vanaf een bepaald bedrag wordt na oplevering van het werk een proces-verbaal gemaakt. Bij de oplevering worden ten behoeve van de kwaliteitstoets de RAW-normen gehanteerd en het (standaard)bestek.

## **BEHEERSING QUA BUDGETTEN.**

De rekenkamer gaat er van uit, dat het college en de sector een volledig inzicht en overzicht hebben van alle budgetten die met wegbeheer te maken hebben.

De budgetten behoren goed gespecificeerd te zijn (hetzij in de begroting hetzij via een gespecificeerd plan).

Het beschikken over en aanwenden van de budgetten dient vastgelegd te zijn in budgetregels die bij de organisatie bekend zijn.

De budgethouder behoort lopende het jaar een actueel inzicht te hebben in de aanwending van het budget.

De administratie dient daarop te zijn ingericht en dient up-to-date te worden gehouden door het bedrijfsbureau. Tussen vakafdeling en bedrijfsbureau moet frequent afstemming en overleg plaats vinden.

De administratie dient te zijn ingericht naar activiteiten en projecten teneinde overzicht te kunnen houden op de onderscheiden projecten.

Lopende het jaar dienen via tussentijdse rapportages zowel de afwijkingen van financiële als beheersmatige aard aan het management en het college gemeld te worden. De raad dient bij de jaarrekening een verantwoordingsoverzicht te krijgen dat exact aangeeft wat er financieel en beheersmatig gebeurd is. Wat waren de voornemens, de verwachtingen qua budgetten, de aanneemsommen, de daadwerkelijke kosten en de gerealiseerde en niet gerealiseerde werken.

### **Bevindingen en constatering rekenkamer.**

1. De budgetten die met wegbeheer te maken hebben zitten versnipperd in de begroting. Dat is begrotingstechnisch op zich correct, doch het blijkt dat de sector onvoldoende totaaloverzicht heeft.

2. Budgetten die op wegen betrekking hebben zijn menig maal slecht gespecificeerd. Het budget voor wegenonderhoud is nauwelijks gespecificeerd. In zekere zin komt dat tot stand via het (te laat aangeleverde) onderhoudsplan, doch in de administratie wordt vervolgens niet meer geboekt naar de verschillende projecten en komt alles terecht op een bulkpost.
3. Er zijn geen regels vastgelegd m.b.t. budgetbeheer en daaraan gerelateerde verantwoordelijkheden.
4. De budgetverantwoordelijken (formeel de afdelingshoofden) hebben onvoldoende inzicht in de aanwending van de budgetten. De project-verantwoordelijke medewerkers trachten, ieder voor zich, hun budgetten inzichtelijk te houden. De soms slechte specificatie van de budgetten bemoeilijkt dat overigens.
5. De uitwisseling van informatie en de afstemming tussen de vakafdelingen en het bedrijfsbureau is onvoldoende. De bedrijfsadministratie biedt kennelijk onvoldoende informatie over het verloop van de (deel)-budgetten aangezien door medewerkers van de vakafdelingen eigen administraties worden bijgehouden. Dat is volstrekt onacceptabel.
6. De rapportages via de maraps en rekening zijn summier en globaal. In 1999 is over 1997 en 1998 een uitgebreid verantwoordingsoverzicht opgesteld en aan de raad voorgelegd. Dat verantwoordingsoverzicht bevat nogal wat cijfermatige onjuistheden. Tussen het verantwoordingsoverzicht en de rekening is nauwelijks een link te leggen. Dat is een gevolg van het werken met twee administraties en onvoldoende gespecificeerde budgetten. In het verantwoordingsoverzicht worden de vooraf begrootte kosten, de aanneemsom en de daadwerkelijk kosten menig keer gemakshalve gelijkgeschakeld. Dat kan niet en doet geen recht aan de werkelijkheid.
7. Er liggen geen richtlijnen vast die aangeven hoe omgegaan moet worden met meer- of minderwerk. Niet duidelijk is wie



bevoegd is daarover te beslissen en voor welke activiteiten en bedragen. Zoals op pagina 10 aangegeven is geldt voor de relatie aannemer-gemeente het UAV terwijl intern de bevoegdheden niet formeel geregeld zijn.

## OUTPUT VERSUS INPUT. (ONDERHOUDSPROGRAMMA).

Het onderhoudsplan dat normaliter bij de begroting (in de Waalwijkse situatie pas in februari/maart van het lopende begrotingsjaar) wordt voorgelegd, geeft de te realiseren output weer gerelateerd aan de beschikbare input qua budgetten en capaciteit.

Onvoorziene omstandigheden daar gelaten dient er van te worden uit gegaan, dat de voorgenomen output grosso modo wordt gerealiseerd en dat er een heldere link gelegd kan worden tussen voornemens en realisatie (op basis van in dit rapport besproken beheersinstrumenten).

Gegeven de soms gebrekkige toepassing van deze beheersinstrumenten (soms ontbreken ze zelfs) was het voor de rekenkamer niet eenvoudig en deels zelfs niet mogelijk de output en de aangewende input te achterhalen en tegen elkaar af te zetten. Zulks neemt niet weg dat het gelukt is een aantal grote lijnen uit de toepassingspraktijk in beeld te brengen.

### Bevindingen en constatering rekenkamer.

1.

	1997/1998	1999	2000
Onderhoudsprogramma	fl 4.291.500,00	fl 1.931.500,00	fl 2.150.130,00
Niet voor geplande straten benut	(fl 559.401,00)		
Doorgeschoven naar 1999	(fl 1.029.100,00)		
Doorgeschoven naar 2000	(fl 170.000,00)	(fl 785.000,00)	
Doorgeschoven naar 2001	(fl 210.000,00)	(fl 103.000,00)	(fl 255.000,00)
Niet voor geplande straten benut doch voor straten en berm en spoedgeval		(fl 403.500,00)	
Tweemaal budget aangewend		(fl 123.000,00)	

	1997/1998	1999	2000
Uitgevoerd van programma	f 2.322.999,00	f 517.000,00	f 1.895.130,00
Uitvoering vorige jaren		f 1.029.100,00	f 1.078.000,00
Totaal uitgevoerd	f 2.322.999,00	f 1.546.100,00	f 2.973.130,00

2. Gemiddeld wordt er f 600.000,-- per jaar doorgeschoven naar een volgend jaar. Ten opzichte van de beschikbare budgetten is dat gemiddeld 30 %
3. De eerste twee jaren na de herindeling is gemiddeld voor f 1.150.000,-- uitgevoerd. In 1999 is voor ruim f 1.500.000,-- gerealiseerd en in 2000 voor bijna f 3.000.000,-.
4. De uitvoering geschiedt niet conform het vooraf gepresenteerde onderhoudsprogramma. Gaandeweg de uitvoering blijkt (mede als gevolg van de te globale voorcalculatie) dat werken niet binnen het geraamde budget kunnen worden gerealiseerd en dekking wordt gevonden middels het schrappen van werken (in de periode 97/98 b.v. voor f 559.401,-). De verschuivingen m.b.t. maaien bermen zijn met instemming van het bestuur uitgevoerd.

## **OUTPUT VERSUS INPUT (RECONSTRUCTIES E.D.).**

Behalve op basis van het onderhoudsplan wegen worden er reconstructies e.d. uitgevoerd ten laste van GVVP, beleidsplan e.d. In tegenstelling tot de werkzaamheden op basis van het onderhoudsplan zijn hier afzonderlijke kredieten voor beschikbaar. Na realisering van het desbetreffende werk dient een eventueel restant-krediet terug te vloeien naar de algemene middelen.

### **Bevindingen en constateringën rekenkamer.**

1. Kredieten blijven lang open staan en worden niet afgesloten op basis van een confrontatie van voor- en nacalculatie.
2. Van een voorcalculatie van uren anders dan middels een vast opslagpercentage is veelal geen sprake.
3. Er blijkt een aanzienlijke afwijking tussen de voorgecalculeerde uren directie en toezicht en de gerealiseerde uren.

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.**

### **Inzicht in problematiek en prioritering.**

#### **Conclusie.**

Vastgesteld moet worden, dat voor een primaire en de burgers direct rakende taak als het wegenonderhoud het Waalwijkse gemeentebestuur de afgelopen jaren keuzes heeft gemaakt zonder voldoende inzicht in de problematiek te hebben. Er is geen adequaat plan rationeel wegbeheer en het is dus twijfelachtig of de prioritering op een juiste wijze tot stand komt.

Aangeleverde wensen om middelen voor een dergelijk plan beschikbaar te stellen zijn blijven steken in beleidsplanprocedures. Evenzogoed wordt vanaf de datum van herindeling in allerlei aan de raad gerichte stukken een dergelijk plan binnen afzienbare tijd in het vooruitzicht gesteld, terwijl er geen personele en financiële middelen voor waren.

Zelfs nu toegezegd is dat een plan rationeel wegbeheer er in september zal zijn moet vastgesteld worden dat er geen duidelijk financieel plan en een heldere procedure en planning liggen die deze toezegging ondersteunen.

Het is mogelijk dat, mede als gevolg van het onderzoek door de rekenkamer, e.e.a. er wel ligt als dit rapport in de openbaarheid komt, maar het gaat de rekenkamer om de manier van werken. De rekenkamer is van oordeel dat door de gevolgde werkwijze en door de gemaakte politieke keuzes in de onderscheiden beleidsplannen een (omvangrijk) structureel probleem is onderschat en met vooral de inzet van incidentele middelen vooruit geschoven is.

De rekenkamer heeft bij het dossieronderzoek moeten constateren dat de archivering van alle stukken die het wegenonderhoud raken onvoldoende gestructureerd is.

**Aanbeveling.**

Teneinde jaarlijks tot een verantwoorde prioriteitenafweging te komen is het zonder meer noodzakelijk dat op zeer korte termijn beschikt kan worden over een operationeel plan rationeel wegbeheer. Dit plan dient tevens te worden vertaald in een financieel meerjarenperspectief op basis van een afweging tussen gewenst onderhoudsniveau en de omvang van de financiële middelen die de raad daarvoor beschikbaar wil stellen.

Het plan zal zeer gedisciplineerd bijgehouden moeten worden, o.a. op basis van inspecties, omdat het anders binnen de kortste keren onbruikbaar wordt. In de operationele planningen moet daar ook rekening mee worden gehouden. Het onderhoudsplan dient jaarlijks tegelijk met de begroting aan de raad te worden voorgelegd. Indien het plan leidt tot structureel budgetbeslag dient het ook structureel te worden afgedekt.

**Beheersing qua integraliteit.****Conclusie.**

Overzicht en inzicht in de budgetten en activiteiten is slechts versnipperd aanwezig.

Ingebruikname van een plan rationeel wegbeheer en een digitale basiskaart geven geen garantie voor het bewerkstellingen van de noodzakelijke integraliteit waar de rekenkamer over spreekt. Het zijn slechts hulpmiddelen die kunnen bijdragen aan de verbetering daarvan.

**Aanbeveling.**

Een integrale manier van werken komt pas tot stand als er heldere overzichten zijn van alle budgetten en van alle activiteiten die het wegbeheer raken. Eerst als die op enig moment in het jaar tegen elkaar afgezet worden (zo mogelijk nog aangevuld met activiteiten van derden zoals b.v. nutsbedrijven of woningbouwcorporaties) is het mogelijk om tot een verantwoorde prioritering te komen. Dat is ook de enige mogelijkheid om adequaat inhoud te geven aan stedelijk beheer, en om als bestuurder op basis van een volledig

inzicht in de problematiek de juiste keuzes te kunnen maken en om niet verrast te worden.

### **Beheersing qua planning.**

#### **Conclusie.**

De rekenkamer kan niet anders dan concluderen dat de manier waarop het wegbeheer gepland wordt nog ernstig tekort schiet. In feite in alle opzichten. Er wordt vooral gestuurd op basis van de budgetten en nauwelijks op basis van de personele capaciteit. Er wordt ook nauwelijks gewerkt met voor- en nacalculaties waarin de uren en mandagen per project worden verantwoord. Het spreekt voor zich, dat daar met name debet aan is het ontbreken van een gedegen planning. Uiteraard werkt dit vervolgens ook door in de kwaliteit van de managementrapportages.

#### **Aanbeveling.**

Het is noodzakelijk dat er op korte termijn met afdelingsplannen gewerkt gaat worden en vooral ook dat er operationele plannen komen die met de verschillende disciplines worden afgestemd. Het jaarlijkse onderhoudsplan behoort dus te zijn afgezet tegen de beschikbare capaciteit. Capacitaire problemen dienen goed onderbouwd aan het bestuur te worden voorgelegd. Duidelijk gemaakt moet worden welke capaciteit nodig is voor het onderhoud sec en welke nodig is voor het up-to-date houden van het plan rationeel wegbeheer. Per straat (althans per project van enige omvang) dienen voor- en nacalculaties gemaakt te worden.

### **Beheersing qua uitvoering.**

#### **Conclusie.**

De rekenkamer heeft binnen dit hoofdstuk vooral gekeken naar de toepassing van het vigerende aanbestedingsbeleid en naar de wijze van oplevering van de werken. Binnen dit hoofdstuk is ook stil gestaan bij de activiteiten in het wegdek door de nutsbedrijven.

Het verheugt de rekenkamer dat op consciëntieuze wijze uitvoering wordt gegeven aan het aanbestedingsbeleid. Ook wordt doorgaans

na afloop van een werk een proces-verbaal opgemaakt. De werkzaamheden door nutsbedrijven in het wegdek zijn ook binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie onderkend als een storende factor in het wegbeheer.

Inmiddels is structurele ambtelijke capaciteit aangetrokken om deze problematiek in goede banen te leiden.

#### **Aanbeveling.**

Ofschoon de rekenkamer van mening is dat het aanbestedingsbeleid correct wordt toegepast (en dat geldt dan met name op het punt van het kiezen van de juiste aanbestedingsvorm) wordt het niettemin wenselijk geacht dat alsnog richtlijnen worden vastgelegd m.b.t. de procesgang van het aanbesteden en het op schrift vastleggen van de verantwoordelijkheden en functiescheiding. Voorts dienen er regels te worden vastgelegd voor het werken met bestekken dan wel richtprijzen en voor het maken van prijsvergelijkingen met andere gemeenten.

De rekenkamer vindt dat er snel beleid geformuleerd moet worden m.b.t. de activiteiten van de nutsbedrijven en geeft in overweging om te bezien of het mogelijk en wenselijk is dat de gemeente zelf de herbestrating uitbesteedt..

### **Beheersing qua budgetten.**

#### **Conclusie.**

De rekenkamer heeft grote problemen ondervonden bij het toetsen van de financiële verantwoording van het wegenonderhoud. De ondoorzichtigheid van de administratie en het verantwoordingsoverzicht en het ontbreken van logische lijnen tussen de verschillende financiële instrumenten zijn daar debet aan. Onvoldoende gespecificeerde budgetten, dubbele administraties, onvoldoende afstemming, onjuiste rapportages en het ontbreken van budgetregels doen ernstig afbreuk aan een adequate beheersing van het wegenonderhoud.



**Aanbeveling.**

Eerste vereiste is dat er goed gespecificeerde budgetten komen. Daarmee wordt een heldere bestuurlijke opdracht weggelegd en weet de ambtelijke organisatie wat er verwacht wordt en waar op gerapporteerd moet worden.

De aanwending van de budgetten moet vervolgens volkomen transparant zijn, en de budgetbewaking moet altijd up-to-date zijn.

Dubbele administraties dienen onmiddellijk te worden beëindigd. Afstemming tussen vakafdeling en bedrijfsbureau behoren een vast onderdeel van het bedrijfsproces te zijn. De verantwoording is per definitie in het vervolg een co-productie van vakafdeling en bedrijfsbureau.

Onderhoudsplan, begroting, verantwoordingsoverzicht, rekening en administratie sluiten vanaf nu naadloos op elkaar aan. Middels tijdschrijving dient er een zuivere kostentorekening tot stand te komen.

Op korte termijn dienen er voor iedereen duidelijke budgetregels vastgelegd te worden.

**Output versus input.****Conclusie/aanbeveling.**

In dit hoofdstuk cumuleren in feite alle tekortkomingen zoals die in de vorige hoofdstukken voor het voetlicht gebracht zijn. Om die reden vermelden wij hier geen specifieke aanbevelingen meer, het is immers op basis van de bij de overige hoofdstukken vermelde aanbevelingen duidelijk wat er moet gebeuren om tot een goed vergelijk van input/output te komen.

Wij volstaan hier met te concluderen dat, met name de eerste jaren na de herindeling, de geplande en gerealiseerde output behoorlijk uit de pas liepen en dat er substantiële bedragen doorgeschoven zijn naar volgende jaren en zelfs bepaalde werken niet gerealiseerd zijn.

Ook is te zien dat het laatste jaar veel van de achterstand ingelopen kon worden.

**Slot.**

De afgelopen jaren hebben vooral in het teken gestaan van: "binnen de beschikbare budgetten op basis van een intuïtieve methode proberen zoveel mogelijk werken op een goede manier te realiseren". Er is hard gewerkt en de rekenkamer twijfelt er niet aan dat alle direct betrokkenen daar integer in te werk zijn gegaan.

Dat laat echter onverlet dat er -zoals gezegd- veel zaken in de beheersing en de verantwoording nog sterk moeten verbeteren wil er sprake zijn van adequaat beheersen en sturen van het wegbeheer.

Waalwijk, maart 2001

## **Colofon**

**Uitgave:**  
Rekenkamer gemeente Waalwijk

**Samenstelling rekenkamer:**

**Voorzitter:** Eric Dörr

**Bestuurlijke secretaris:** Jos Delsman

**Leden:** Anneke Laros, Bea Mieris, Christiaan Kuijten, Cor Metzke, Diel Zijlmans

**Ambtelijke  
ondersteuning:** Francien Eijsvogels, Joep Brokx, Nick Burg, Kees Kolsteren