

# Onderzoek beheer kapitaalgoederen



Rekenkamercommissie Vlissingen

*definitief rapport*



Postbus 85203  
3508 AE Utrecht  
[t] 030 233 44 29  
[f] 030 262 34 38  
[i] [www.necker.nl](http://www.necker.nl)

**Onderzoekers**

Drs. E.J.M. (Evert) Wolters  
R.C. (Reinier) Dijkstra MA

**Contactpersoon**

Drs. E.J.M. (Evert) Wolters  
[t] 06-168 211 70  
[e] [wolters@necker.nl](mailto:wolters@necker.nl)

**Kenmerk**

JO 11815

**Datum**

Oktober 2009

## INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek kapitaalgoederen	5
1.2 Doel onderzoek	5
1.3 Analyse kader	6
1.4 Centrale vraagstelling en deelvragen	8
1.5 Leeswijzer	8
2 beleidskader riolering, wegen en groen	9
2.1 De nota Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011	9
2.2 Afzonderlijke beleidsnota's voor wegen, groen en riolering	13
2.3 Doelen en ambities uit beleidsnota's zijn niet tegenstrijdig	19
2.4 Programmabegrotingen 2006-2009 en paragrafen	20
3 Organisatie en realisatie beheer kapitaalgoederen	27
3.1 Verdeling van verantwoordelijkheden en taken	27
3.2 Projectplanning als uitvoeringsdocument van de beleidskaders	31
3.3 Kwaliteitsimpuls vergroot mogelijkheden voor onderhoud	34
3.4 Informatievoorziening aan de raad	35
4 Conclusies en Aanbevelingen	38
Algemene conclusie	38
Deelconclusies	38
Aanbevelingen aan de raad	41
Bijlagen	42
Bijlage 1: Functionele eisen die gekoppeld zijn aan doelen rioolbeheer	42
Bijlage 2: Verwerken ambtelijke reactie	43
Bijlage 3: Bestuurlijke reactie	46



# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding onderzoek kapitaalgoederen

De Rekenkamercommissie Vlissingen heeft een onderzoek uitgevoerd naar het beheer van drie gemeentelijke kapitaalgoederen, namelijk *riolering*, *wegen* en *groen*. De rekenkamercommissie heeft dit onderwerp geagendeerd, mede naar aanleiding van raadsleden die aandacht vroegen voor de verbeterslag die Vlissingen doormaakt in het beheer van deze drie kapitaalgoederen. In 2006 heeft de provincie de gemeente aangesproken op het te lage onderhoudsniveau dat de gemeente hanteerde.

Naar aanleiding van het bovenstaande aanspreken door de provincie, maar ook vanwege een groeiend bewustzijn van aansprakelijkheid- en doelmatigheidsrisico's heeft de gemeente Vlissingen een verbeterslag ingezet. In 2007 is nieuw beleid ontwikkeld om op termijn aan het minimale onderhoudsniveau te kunnen voldoen. De gemeente heeft een *Nota Kwaliteitsimpuls Beheer Groen, Wegen, Riolering 2008-2011* opgesteld. Daarnaast is ten aanzien van de genoemde kapitaalgoederen sprake van flinke financiële intensiveringen. De afdeling *Beheer leefomgeving* is sinds 2007 druk bezig de verbeterslag te realiseren.

Om ervoor te zorgen dat de raad van Vlissingen optimaal profijt heeft van de resultaten van dit onderzoek, heeft de rekenkamercommissie de genoemde recente ontwikkelingen nadrukkelijk in dit onderzoek willen betrekken. Doel van deze rapportage is de raad inzicht te geven in de stand van zaken rond de verbeterslag in het beheer van riolering, wegen en groen.

## 1.2 Doel onderzoek

De doelstelling van het onderzoek luidde als volgt:

De gemeenteraad van Vlissingen inzicht verschaffen in de *wijze waarop* en de *mate waarin* de beheerplannen voor rioleringen, wegen en groenvoorzieningen worden gerealiseerd.

Deze doelstelling is leidraad voor het onderzoek. De beantwoording van onderstaande vraagstelling en deelvragen wil bijdragen aan de realisatie van dit doel.

## 1.3 Analyse kader

### 1.3.a. Kapitaalgoederen en de openbare ruimte

Het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) bevat verschillende bepalingen over de wijze waarop het beheer van de gemeentelijke kapitaalgoederen in de gemeentelijke programmabegroting zijn plek krijgt. Zo dient de begroting een paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* te bevatten, waarin tenminste het onderhoud van wegen, riolering, water, groen en gebouwen aan de orde komt.

Van deze kapitaalgoederen dienen in de paragraaf in ieder geval de volgende zaken vermeld te worden:

- a. het beleidskader;
- b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en;
- c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

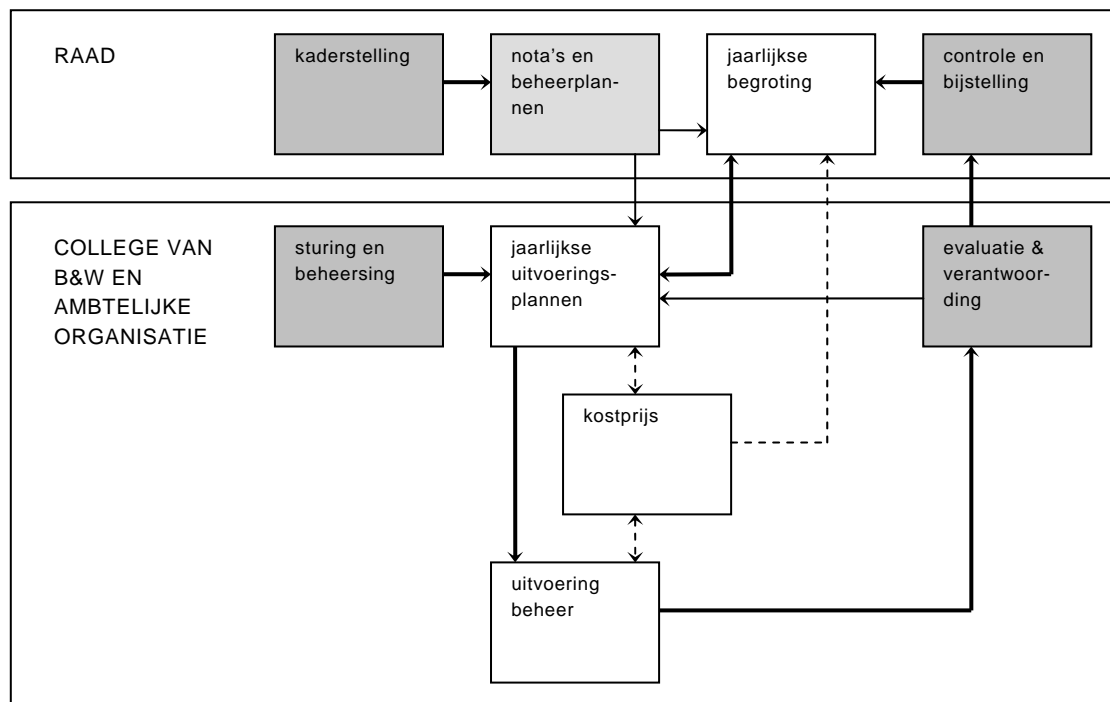
Naast de bepalingen ten aanzien van de genoemde paragraaf, bevat het BBV ook bepalingen over de wijze waarop in de begroting investeringen *in*, voorzieningen *voor* en activering en afschrijving *van* kapitaalgoederen plaatsvinden. Vanwege het belang van de begroting voor de kaderstellende rol van de raad, hebben de bepalingen uit het BBV ook in dit onderzoek een rol gespeeld. De voor dit onderzoek belangrijkste bepalingen uit het BBV komen terug in het gehanteerde normenkader.

### 1.3.b. Van kaderstelling tot uitvoering

Om het daadwerkelijke beheer van wegen, riolering en groen te kunnen sturen en beheersen dienen meerjarige (beheers)plannen uitgewerkt te worden in jaarlijkse uitvoeringsplannen. Deze uitvoeringsplannen zijn idealiter basis voor de ramingen in de begroting. Vanwege mogelijke nieuwe beleidsontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld de invoering van de *Wet Gemeentelijke Watertaken* in 2008), veranderende lokale omstandigheden en om de relatie met de beheerplannen af te stemmen, dienen de uitvoeringsplannen jaarlijks geëvalueerd te worden. Zo kan de voortgang van de realisatie van beleidsvoornemens uit de beheerplannen en andere beleidskaders worden bewaakt.

In de onderstaande figuur hebben wij het bovenstaande in een model uitgewerkt, gerelateerd aan de taken van het gemeentebestuur.

**Figuur 1.3.1: Beheer kapitaalgoederen van kaderstelling tot uitvoering (en evaluatie)**



### 1.3.c. Belang rol raad en rol van ambtelijke organisatie

Primair doel van dit onderzoek is om de kwalitatieve doelen, realisatie en ingezette financiële middelen voor de gemeenteraad inzichtelijk te maken. De raad moet op grond van jaarlijkse en eventuele tussentijdse evaluaties een helder beeld krijgen om te kunnen controleren en kaders te kunnen stellen. Zeker onder veranderend beleid is dit zeer van belang voor de kaderstellende rol van de raad.

Het onderzoek gaat in op recente ontwikkelingen die in de gemeente Vlissingen op het gebied van het beheer van kapitaalgoederen spelen. Dit is voor de bruikbaarheid van de conclusies en aanbevelingen van belang. In het onderzoek is dan ook een recente periode (2008) meegenomen.

De toevoeging van het jaar 2008 aan de onderzoeksperiode betekent dat het onderzoek zich niet slechts op het verleden richt, maar ook op het heden en zelfs een doorkijk geeft naar te verwachten ontwikkelingen in de nabije toekomst (bijvoorbeeld op basis van de *Programmabegroting 2009*). Voor de geloofwaardige *onderbouwing* van de onderzoeksbevindingen heeft dit extra zorgvuldigheid in de richting van de aan dit onderzoek meewerkende ambtelijke organisatie gevraagd.

## 1.4 Centrale vraagstelling en deelvragen

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

Wordt het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente Vlissingen doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

De onderstaande tabel bevat een weergave van de in dit onderzoek gehanteerde deelvragen.

**Tabel 1.4.1: In het onderzoek gehanteerde deelvragen**

No.	Deelvraag
1.	Zijn er doelen in de beheerplannen geformuleerd? Zo ja, zijn ze SMART+C?
2.	Op welke wijze zijn de beheerplannen in de begroting vertaald?
3.	Vertonen de verschillende beheerplannen onderling samenhang?
4.	Wat betekenen de plannen uit 2008 voor het beheer van de kapitaalgoederen in Vlissingen en hoe krijgt de inhaalslag in praktijk vorm?
5.	Hoe is het onderhoud en beheer van kapitaalgoederen in de gemeente Vlissingen georganiseerd?
6.	Op welke wijze zijn de beheerplannen vertaald in uitvoeringsplannen?
7.	Worden de gestelde doelen uit de beheerplannen gerealiseerd?
8.	Zijn de beheerplannen uitvoerbaar (realistisch t.o.v. de middelen)?

## 1.5 Leeswijzer

Deze onderzoeksrapportage brengt in de eerste plaats de beleidskaders over het beheer van kapitaalgoederen in kaart (hoofdstuk 2).

In de tweede plaats geven wij inzicht in de mate waarin de gemeente Vlissingen haar planning en voornemens (ten aanzien van het beheer van kapitaalgoederen) omzet in organisatorische waarborgen en in de praktijk realiseert. Hierbij wordt duidelijk hoe de gemeente invulling geeft aan sturing, beheersing, verantwoording en toezicht (hoofdstuk 3).



## 2 BELEIDSKADER RIOLERING, WEGEN EN GROEN

*In dit hoofdstuk beschrijven en toetsen wij de beleidskaders van de gemeente Vlissingen voor het beheer van de drie kapitaalgoederen die onderwerp zijn van dit onderzoek.<sup>1</sup> Dit betekent dat wij in dit hoofdstuk de volgende documenten behandelen:*

- *de Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011;*
- *het ontwerp Gemeentelijk Rioleringsplan Vlissingen 2008-2012;*
- *het beleidsplan voor het openbaar groen in Vlissingen 2008-2015.*

*Aangezien de gemeente Vlissingen vooralsnog niet werkt met meerjarige beheerplannen (uitvoeringsdocumenten op het gebied van wegen, riolering en groen), gaat dit hoofdstuk uitsluitend in op bovenstaande beleidsnota's.*

*Met dit hoofdstuk leggen wij de basis voor de beantwoording van deelvraag 1 t/m 3, en een gedeelte van deelvraag 4.*

### 2.1 De nota Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011

Het college stemt op 6 november 2007 in met de nota 'Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011' (verder in de tekst kortweg: de nota Kwaliteitsimpuls). Deze nota Kwaliteitsimpuls is ter kennisgeving naar de raad gestuurd. Met het vaststellen van de programmabegroting van 2008 op 6 en 8 november 2007, stemt de raad in met de financiële consequenties die de nota Kwaliteitsimpuls heeft voor het beheer van kapitaalgoederen (zie paragraaf 2.3).

#### *Achtergrond van totstandkoming nota Kwaliteitsimpuls*

In de gehouden interviews wordt als aanleiding voor de kwaliteitsimpuls gewezen op klachten van burgers over achterstallig onderhoud van wegen, riolering en groen, maar ook op druk vanuit de provincie om meer aandacht aan het onderhoud te besteden.

De programmabegroting van 2007 vermeldt dat de provincie Zeeland en het ministerie van BZK op verzoek van de gemeente een begrotingscan hebben uitgevoerd (op de begroting van 2006). De provincie beveelt onder meer aan de hoogste prioriteit te geven aan het actualiseren van onderhoudsplannen en de noodzakelijke kosten van het onderhoud op te lossen binnen de termijn van de meerjarenbegroting.

De ambtelijke organisatie heeft hierop de stand van zaken van het beheer van de kapitaalgoederen in kaart gebracht en ook politieke aandacht gevraagd. De aanpak van *riolering* en *wegen* blijkt het meest urgent. In 2007 heeft het accent dan ook gelegen op het beschikbaar krijgen van budget en het maken van beleidsplannen

---

<sup>1</sup> In dit onderzoek bestudeert de rekenkamercommissie uitsluitend het beheer van de kapitaalgoederen riolering, wegen en groen.

voor deze kapitaalgoederen. De inhaalslag op het gebied van groenbeheer is halverwege 2008 ingezet.

Ook de financiële verordening (Art. 18) van de Gemeente Vlissingen is aanleiding de beleidsnota's inzake Onderhoud Kapitaalgoederen op te stellen.

### **2.1.a. Nota kwaliteitsimpuls beoordeelt onderhoud kapitaalgoederen als onvoldoende**

De nota Kwaliteitsimpuls beoogt in de eerste plaats een 'zo volledig mogelijk en integraal beeld te geven van de (huidige) onderhoudstoestand van wegen, riolering en groen in Vlissingen'. Hierbij baseert de nota zich op alle relevante en afzonderlijke beleidsnotities voor technische en financiële onderbouwing.<sup>2</sup> De nota Kwaliteitsimpuls zegt dan ook 'feitelijk een samenvatting van alle onderliggende stukken' te zijn. Op het gebied van riolering gaat het op dat moment om het Gemeentelijk Rioleringsplan 2008-2012 (verder in de tekst kortweg: het GRP); op het gebied van groenbeheer gaat het om het Groenstructuurplan 1999. Voor het onderhoud van wegen is op dat moment geen beleidskader of beheerplan aanwezig.

In de nota Kwaliteitsimpuls trekt de gemeente Vlissingen de conclusie dat het 'geconstateerde complete beeld van de staat van het onderhoud in Vlissingen niet goed' is.<sup>3</sup> Deze conclusie trekt de gemeente op basis van informatie uit het GBI-systeem (Geïntegreerd Beheer Informatie Systeem) van de gemeente.

#### *Geïntegreerd Beheer Informatie Systeem*

Het GBI-systeem is een database waarin het gehele areaal van de gemeente Vlissingen is ingevoerd, met daarbij gegevens over allerlei aspecten van de verschillende kapitaalgoederen. Op basis van verschillende indicatoren biedt het GBI-systeem inzicht in de staat van beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente. Het GBI is in 2005 aangeschaft en in de jaren daarna gevuld met data.

Uit de informatie uit het GBI-systeem blijkt in de eerste plaats dat er op het gebied van rioleringsonderhoud geen structurele onderhouds- en vervangingsactiviteiten hebben plaatsgevonden. Hierdoor is volgens de nota Kwaliteitsimpuls onvoldoende voorkomen dat lekkages en problemen voor de volksgezondheid plaatsvinden. In de tweede plaats is het onderhoud van sommige wegen vaak uitgesteld, waardoor de kwaliteit van deze wegen slecht tot zeer slecht te noemen is. Tot slot is er geen aandacht geweest voor adequaat onderhoud van het groen.

---

<sup>2</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 4

<sup>3</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 20

Hierdoor is het areaal aan groen minder geworden en zijn afgeschreven bomen (die ziek of oud zijn) onvoldoende vervangen.<sup>4</sup>

### **2.1.b. Keuze tussen drie onderhoudsscenario's**

Naast het bovenstaande beeld van de onderhoudstoestand van wegen, riolering en groen op dat moment, beschrijft de nota Kwaliteitsimpuls in de tweede plaats hoe de gemeente 'in de toekomst het onderhoud aan de verhardingen, riolering en groen het best kan uitvoeren, en wat dit financieel betekent'.<sup>5</sup>

Voor de genoemde kapitaalgoederen (wegen, riolering en groen) zijn in de nota Kwaliteitsimpuls drie mogelijke scenario's voor onderhoud opgenomen, namelijk de volgende:<sup>6</sup>

1. Schadebeperking en incidentbeheer met behoud van huidig budget, waarbij de nadruk ligt op het repareren van optredende schadebeelden binnen het huidige budget.
2. Structureel groot en klein onderhoud, waarbij (financiële) middelen beschikbaar zijn voor het inlopen van onderhoudsachterstand en voor het in de toekomst structureel onderhouden van de wegen, het groen en de riolering. Dit scenario wordt ook wel 'het groeimodel' genoemd.
3. Sturing op beeldkwaliteit, waarbij gestuurd kan worden op wenselijk onderhoud op specifieke plaatsen (bijv. woongebied boven industrieterrein).

De nota Kwaliteitsimpuls stuurt aan op het kiezen voor scenario 2 (het groeimodel). Scenario 1 (instandhouding huidige situatie) is geen reële optie, omdat hierdoor het probleem van het achterstallige onderhoud niet wordt opgelost. Eventuele sturing op beeldkwaliteit (scenario 3) kan alleen op het moment dat de gemeente eerst een inhaalslag maakt in het achterstallige onderhoud (volgens scenario 2).

Bij het opstellen van de programmabegroting 2008 is scenario 2 als uitgangspunt genomen, zo wordt in interviews bevestigd. Dit blijkt ook uit een B&W besluit van 6 november 2007 waarin het college besluit te "kiezen voor het groeimodel: scenario 2".<sup>7</sup> De gemeenteraad heeft dus, met het vaststellen van de programmabegroting, impliciet gekozen voor het hanteren van scenario 2 (zie ook paragraaf 2.3). Dit scenario is leidend en dient als basis voor in de toekomst op te stellen beleidsdocumenten op het gebied van wegen, riolering en groen. Zo heeft het college in het verlengde van de nota Kwaliteitsimpuls op het gebied van groenbeheer op 6 november 2007 (onder voorbehoud van begrotingsgoedkeuring)

---

<sup>4</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 20

<sup>5</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 19.

<sup>6</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 15-17.

<sup>7</sup> Bron: B&W-besluit d.d. 06-11-2007.

het 'Beleidsplan voor het openbaar groen in Vlissingen 2008-2015' vastgesteld (verder in de tekst kortweg: het Groenbeleidsplan).<sup>8</sup>

In de nabije toekomst zal het eventueel beschikbaar stellen van extra budget op het gebied van groenbeheer worden besproken, aldus de nota Kwaliteitsimpuls (zie kader 2.1). In de gehouden interviews en aanvullende informatie wordt ambtelijk bevestigd dat men het traject om te komen tot een handboek groenbeheer aan het ontwerpen is. Het gaat hier onder meer om de visie 'Grip op groen' van april 2009 (zie ook paragraaf 2.2.b). Voor het onderhoud van wegen en riolering is dit extra budget met de vaststelling van de begroting van 2008 al vastgesteld (zie paragraaf 2.3).

### **2.1.c. Doelen zijn gericht op goed weg-, riool- en groenbeheer**

De uitvoering van scenario 2 uit de nota Kwaliteitsimpuls, moet bijdragen aan het bereiken van de volgende doelen:<sup>9</sup>

- goed wegbeheer, adequaat rioolbeheer en aanvaardbaar groenbeheer;
- een beheerplan dat telkens voor een periode van vier jaar wordt vastgesteld en leidend is voor de uitvoering voor al het onderhoud in Vlissingen. Inzet is:
  - o het realiseren van cyclisch onderhoud van de openbare ruimte en de infrastructuur, waardoor er geen kapitaalsvernietiging optreedt;
  - o een financieel goed gedekt wegen-, riool- en groenbeheer;
  - o evenwichtig onderhoud van verhardingen zonder achterstallig onderhoud;
  - o goede en veilig functionerende riolering;
  - o een onderhouden groene, openbare en bovenal veilige leefruimte.
- stedelijke herinrichtingprojecten moeten passen binnen reguliere vierjarenplannen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud; deze projecten kunnen nooit leidend zijn in de uitvoering van planmatig en structureel groot onderhoud en beheer;
- herijking uitgangspunten beheer en onderhoud:
  - o meenemen van een onderhoudsbudget dat recht evenredig meegroeit met het aantal m<sup>2</sup> van de uitbreiding, is een noodzakelijke voorziening voor het onderhoud dat na oplevering van elk project zal moeten worden uitgevoerd;
  - o voor het kunnen maken van een verantwoorde keuze ten aanzien van uitbreidingsplannen, moeten voor de startfase de exploitatielasten voor onderhoud worden meegenomen;

---

<sup>8</sup> Bron: B&W-besluit d.d. 06-11-2007.

<sup>9</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 20

- o bij ontwerpen moet een materiaalAtlas leidend zijn om het gewenste beeld bij nieuwe projecten te kunnen handhaven. Bij de keuze van het materiaalgebruik dient verplicht rekening gehouden te worden met de onderhouds- en beheerkosten;
- o het groenstructuurplan (1999), welke formeel is vastgesteld door de raad, moet worden meegewogen bij de besluitvorming voor stedenbouwkundige projecten in een specifiek plangebied.<sup>10</sup>

Naast bovenstaande doelen, geeft de nota Kwaliteitsimpuls aan dat uitvoering van scenario 2 moet leiden tot een minimaal kwaliteitsniveau van wegen (volgens CROW-normen), riolering en groen (volgens landelijke normen).<sup>11</sup>

## 2.2 Afzonderlijke beleidsnota's voor wegen, groen en riolering

Voor het beheer van wegen is geen specifieke nota opgesteld, waardoor het hoofdstuk 'Beheer wegen' uit de nota Kwaliteitsimpuls momenteel als het specifieke kader voor het wegenbeheer geldt.

### 2.2.a. Uitwerking wegenbeheer in nota kwaliteitsimpuls

De nota Kwaliteitsimpuls geeft aan dat de kwaliteit van wegen matig tot slecht is. Er is volgens deze nota sprake van een aanzienlijk percentage achterstallig onderhoud.<sup>12</sup> De gemeente Vlissingen beschikt over ongeveer 48 kilometer aan asfaltwegen en 123 kilometer elementen verhardingen.<sup>13</sup> Onderstaande tabel – op basis van de nota Kwaliteitsimpuls – maakt de huidige kwaliteit van deze wegen inzichtelijk.<sup>14</sup>

**Tabel 2.2.1: Percentages evenwichtig wegennet bij een klei ondergrond**

Kwaliteitsbeoordeling	Asfalt	Elementen
<b>Zeer slecht (9, 8)</b>	0%	0%
<b>Slecht</b>	10%	7%
<b>Matig</b>	15%	10%
<b>Redelijk</b>	55%	73%
<b>Goed</b>	20%	10%

<sup>10</sup> Dit groenstructuurplan is - met de vaststelling van het Groenbeleidsplan uit 2008 - gedateerd geworden

<sup>11</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp.16

<sup>12</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp.24

<sup>13</sup> Bron: Nota Kwaliteitsimpuls 2008-2011, pp. 24

<sup>14</sup> Bron: Nota Kwaliteitsimpuls 2008-2011, pp. 28

### *Doelen gericht op inhalen achterstand en continueren van onderhoud*

Het hoofdstuk Beheer wegen uit de nota Kwaliteitsimpuls geeft aan dat er een inhaalslag dient plaats te vinden op het gebied van wegenonderhoud. Dit is nodig om de verhardingen in Vlissingen op een acceptabel niveau te brengen (op een minimaal niveau voor een verantwoord wegbeheer).<sup>15</sup>

De nota Kwaliteitsimpuls beschrijft de volgende doelen voor het beleid voor de uitvoering van het beheer van wegen:

- de stad beheersmatig gezicht geven op een wijze die aansluit bij de ambitie en de politiek;
- een functionele bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het openbaar gebied;
- het ondersteunen en adviseren van het bestuur op het taakveld van de afdeling;
- het beheren van de bestaande boven- en ondergrondse infrastructuur en het, waar nodig in nauwe samenwerking met andere organisatieonderdelen, verder ontwikkelen, in stand houden en beheren van een goede en functioneel doelmatige boven- en ondergrondse infrastructuur;
- ontwikkelen van gebruikersprofielen in de openbare ruimte en betrekken van de gebruikers bij het feitelijk onderhoud van de buitenruimte.<sup>16</sup>

### *Onderhoudsbudgetten voor de korte en de lange termijn bepaald*

Het hoofdstuk Beheer wegen maakt inzichtelijk welk bedrag er op dat moment beschikbaar is voor het onderhoud van wegen in de gemeente Vlissingen. Naast budgetten voor beheer en onderhoud van bruggen (groot onderhoud, en groot, klein en ad hoc onderhoud van wegen op bruggen) is er in 2007 een budget van € 250.000,- beschikbaar voor groot onderhoud van wegen.

Dit bedrag is volgens het hoofdstuk Beheer wegen niet toereikend. Het hoofdstuk trekt een vergelijking met de stad Middelburg (een stad van vergelijkbare grootte), dat € 1.192.000,- beschikbaar heeft voor regulier onderhoud. Volgens het hoofdstuk Beheer wegen kan de gemeente met het beschikbare budget 'werkelijk geen enkel onderhoud plegen'.<sup>17</sup> Gevolg hiervan is dat het percentage achterstallig onderhoud, bij een gelijk blijvend budget, eind 2011 'drastisch zal toenemen'.<sup>18</sup>

In het hoofdstuk Beheer wegen staat hetzelfde drietal scenario's opgenomen als in hoofdstuk 2.1 van deze rapportage aan de orde komt, maar dan uitsluitend over de wijze waarop de gemeente in de toekomst invulling kan geven aan het beheer

---

<sup>15</sup> Bron: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 24

<sup>16</sup> Bron: Nota Kwaliteitsimpuls, 2008-2011, pp. 32

<sup>17</sup> Bron: Nota Kwaliteitsimpuls 2008-2011, pp. 34

<sup>18</sup> Bron: Nota Kwaliteitsimpuls 2008-2011, pp. 35

van wegen. Zoals in paragraaf 2.1 vermeld staat, is scenario 2 uiteindelijk gekozen. In scenario 2 wordt 'structureel groot en klein onderhoud' aan wegen gepleegd, waarvoor jaarlijks € 1.700.000,- beschikbaar dient te worden gesteld. Daarnaast stelt dit scenario voor € 4.400.000,- in de bestemmingsreserve op te nemen voor het inlopen van achterstallig onderhoud in vier jaar.

Scenario 2 gaat ervan uit dat er in de komende vier jaar jaarlijks € 1.100.000,- nodig is voor het inlopen van achterstallig onderhoud. Voor het uitvoeren van structureel onderhoud zal er in deze periode jaarlijks een bedrag van € 1.700.000,- beschikbaar gesteld moeten worden. Aangevuld met een benodigd bedrag van € 200.000,- voor wegfunderingen, geeft het hoofdstuk Beheer wegen aan dat er voor de komende vier jaar jaarlijks een bedrag van € 3.000.000,- beschikbaar gesteld dient te worden. Voor de langere termijn – vanaf 2012 – is voor het onderhoud van de wegen een standaard onderhoudsbudget van € 1.700.000,- nodig, aldus het hoofdstuk Beheer wegen. Dit onderhoudsbudget is alleen toereikend als de onderhoudsachterstand in de eerste vier jaar (tot 2011) is ingelopen, aldus de genoemde nota.

Onderstaande tabel (uit de nota Kwaliteitsimpuls) maakt inzichtelijk hoeveel budget er voor de komende jaren nodig wordt geacht voor het onderhoud van wegen.

**Tabel 2.2.2: Benodigd budget verdeeld in type onderhoud wegen**

Jaar	Huidige budget	Korte termijn < 5 jr.	Lange termijn > 5 jr.
Klein onderhoud	7.500	504.000	306.000
Groot onderhoud	250.000	2.296.000	1.394.000
<b>Totaal</b>	<b>257.500</b>	<b>2.800.000</b>	<b>1.700.000</b>

### 2.2.b. Beleidsplan voor het openbaar groen in Vlissingen

Op 6 november 2007 stelt het college het Groenbeleidsplan 'Groene stad aan de Westerscheldemonding' (verder in de tekst kortweg: het Groenbeleidsplan) vast. Dit Groenbeleidsplan is vervolgens ter kennisgeving naar de raad gestuurd. Het Groenbeleidsplan is parallel aan de totstandkoming van de nota Kwaliteitsimpuls geschreven.<sup>19</sup>

#### *Groenbeleidsplan gericht op creëren van robuuste groenhoofdstructuur*

In de nota Kwaliteitsimpuls en het Groenbeleidsplan staat in de eerste plaats dat het Groenbeleidsplan dient te functioneren als strategisch plan. In de tweede plaats staat aangegeven dat het Groenbeleidsplan dient als:

- lange termijnvisie op het groen van de kernen Vlissingen, Souburg en Ritthem;

<sup>19</sup> Bron: interviews en Nota voor College, 30 oktober 2007

- referentiekader voor de afdelingen Beheer Leefomgeving (BL); Beheer Strategie, Beleid en Projecten (SBP);
- een kader waarbinnen keuzes gemaakt kunnen worden bij:
  - o het ontwerp, de inrichting, het beheer en het onderhoud van het openbaar groen;
  - o ruimtelijke ingrepen die invloed hebben op het openbaar groen binnen de gemeente.<sup>20</sup>

Het Groenbeleidsplan geeft in de derde plaats de ambities weer van de gemeente ten aanzien van het groenbeheer. De belangrijkste ambitie is (het creëren van) 'een robuuste hoofdgroenstructuur die de stedenbouwkundige opbouw van de gemeente versterkt en de leefbaarheid van de woon- en werkomgeving vergroot'.

Deze ambitie werkt de gemeente Vlissingen uit in een aantal thema's, namelijk 'groen netwerk', 'bolwerken en poorten', 'waterrijk', 'lange lijnen' en 'groene punten'.<sup>21</sup> Daarnaast zet de gemeente Vlissingen in op een 'duurzame inrichting en duurzaam beheer van het groen'<sup>22</sup> en wil de gemeente bewoners laten participeren in het groenbeheer.<sup>23</sup> Per thema heeft de gemeente een aantal maatregelen met een daarbij behorende planning opgesteld.<sup>24</sup>

#### *Benodigd budget voor uitvoering Groenbeleidsplan per m2 openbaar groen*

Het Groenbeleidsplan geeft een overzicht van de benodigde kosten voor de verschillende vormen van onderhoud. Aangegeven wordt dat voor het 'groot onderhoud' op jaarbasis een bedrag nodig is van €195.000,-. Voor het 'herinrichten van openbaar groen' (het anders inrichten van groenvoorzieningen) 'is het gewenst €75.000,- in de begroting op te nemen'.<sup>25</sup> Gezamenlijk zou voor het groot onderhoud en het herinrichten van openbaar groen aanvullend op bestaande budgetten dus een bedrag van €269.500,- beschikbaar gesteld moeten worden, aldus het Groenbeleidsplan.

In het Groenbeleidsplan staat aangegeven dat de programmabegroting van 2007 een bedrag van €11.340,- per hectare openbaar groen beschikbaar stelt (wat neerkomt op €1,13 per vierkante meter). Volgens het Groenbeleidsplan is een bedrag van €13.500,- per hectare openbaar groen (€1,35 per vierkante meter) echter een reële richtprijs.<sup>26</sup>

Bovenstaande benodigde budgetten kunnen volgens het Groenbeleidsplan worden vastgesteld op het moment dat de raad gedifferentieerde onderhoudsniveaus met bijbehorende beeldkwaliteiten heeft vastgesteld.

---

<sup>20</sup> Bronnen: Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011, pp. 20 en Groenbeleidsplan, pp.10

<sup>21</sup> Bron: Groenbeleidsplan, pp. 13

<sup>22</sup> Bron: Groenbeleidsplan, pp. 14

<sup>23</sup> Bron: Groenbeleidsplan, pp. 17

<sup>24</sup> Bron: Groenbeleidsplan, pp. 20 (en verder)

<sup>25</sup> Bron: Groenbeleidsplan, pp. 22

<sup>26</sup> Bron: Groenbeleidsplan, pp. 22



Ambtelijk is bevestigd dat een traject is gestart met ingenieursbureau Oranjewoud om duidelijke keuzen en onderbouwing te leveren voor de politieke besluitvorming. Bevestigd wordt dat er momenteel de totale cumulatieve onderhoudsachterstand becijferd is op ongeveer € 1,9 mln.<sup>27</sup> De onderhoudsplannen op basis van 2009 zullen tot stand komen op basis van beschikbaar budget. Het laten vaststellen van het gewenst onderhoudsniveau door de raad is een parallel traject. Het is de verwachting dat het bestuur en de raadscommissie(s) in het tweede kwartaal van 2009 kennis kunnen maken met een werkwijze met beeldkwaliteit. Er kan dan een keuze volgen op basis van een bijpassende onderhoudsbehoefte in budget/fte (op basis van data uit het GBI-systeem).

### *Groenvisie aan college aangeboden*

Op 3 maart 2009 is het document "Grip op groen" aan het College aangeboden, en is een presentatie gehouden door Oranjewoud over de door het bestuur vast te stellen scenario's voor de beeldkwaliteit.

### **2.2.c. Gemeentelijk Rioleringsplan Vlissingen (GRP)**

Het huidige Gemeentelijk Rioleringsplan Vlissingen is door de raad vastgesteld in de raadsvergadering van 20 december 2007.

Het eerste gemeentelijk rioleringsplan werd opgesteld in 1996 en had een looptijd tot en met 1999.<sup>28</sup> Door financiële beperkingen en andere prioriteiten is het GRP tot 2008 niet geactualiseerd. Het tweede (huidige) GRP is om twee redenen vastgesteld. In de eerste plaats was er sprake van nieuwe beleidsontwikkelingen (de gemeente Vlissingen begon meer budget en aandacht aan het beheer van kapitaalgoederen te besteden). In de tweede plaats was er de druk op de gemeente om te voldoen aan haar wettelijke verplichting om een GRP op te stellen (ex artikel 4.22 van de Wet Milieubeheer).<sup>29</sup>

### *Doelstellingen beheer riolering zijn gekoppeld aan eisen*

Bij de toetsing van de onderhoudstoestand (zie paragraaf 2.1) heeft de gemeente Vlissingen in eerste instantie de huidige situatie van het onderhoud van de riolering getoetst. Hierbij komt een aantal knelpunten aan het licht. Zo constateert de gemeente dat de algehele kwaliteit van het riool matig is, wat onder andere veroorzaakt wordt door 'geconstateerde achterstand in onderhoud en rioolvervangings'.<sup>30</sup>

Na evaluatie van het rioolbeleid en constatering van bovenstaande knelpunten, actualiseert de gemeente Vlissingen de doelstellingen, stelt deze bij en vult deze

---

<sup>27</sup> Dit op basis van metingen volgens de normen van het CROW A-B-C niveau voor Groen, zo wordt in ambtelijk wederhoor aangegeven.

<sup>28</sup> Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan, pp. 6

<sup>29</sup> Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan, pp. 6

<sup>30</sup> Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan, pp. 2

aan. Het is de visie van de gemeente Vlissingen 'om tenminste te voldoen aan de (wettelijke) verplichtingen'.<sup>31</sup> Daarnaast beschrijft het GRP vier doelstellingen voor de planperiode 2008-2012, namelijk de volgende:

- het in hoge mate voorkomen van overlast voor burgers;
- het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater, bodem en grondwater;
- het rioolbeheer moet effectief worden uitgevoerd;
- zoveel mogelijk afkoppelen van schoon afstromend regenwater en grondwater als onderdeel van een duurzaam stedelijk watersysteem.

Bovenstaande doelen specificceert het GRP in een aantal eisen.<sup>32</sup> De bijbehorende eisen zijn in bijlage 1 inzichtelijk gemaakt.

*Voor uitvoering van rioleringsdoelen is voor 2008-2012 ruim € 34,5 miljoen nodig*

Het GRP geeft aan dat de gemeente Vlissingen jaarlijks gemiddeld € 2.550.000,- zou moeten investeren in de vervanging van riolering. Tegelijkertijd constateert het GRP dat in een aantal jaren nog meer riolering vervangen moet worden (uitgaande van de vervangingsplanning).<sup>33</sup> Daarnaast dient de gemeente extra geld voor het inlopen van de reparatie- en vervangingsachterstand te begroten. Om deze redenen wordt in het GRP voorgesteld om de komende tien jaar een vervangingsbudget van € 3.300.000,- te reserveren.

In totaal moet de gemeente Vlissingen volgens het GRP voor de periode 2008-2012 € 34,8 miljoen begroten. Deze kosten zouden voor het grootste deel betaald moeten worden vanuit het rioolrecht, dat in 2008 €158,66 per persoon bedraagt.<sup>34</sup>

#### 2.2.d. Prestaties, ambities en effecten zijn globaal geformuleerd

Tabel 2.2.3 maakt voor alle hierboven beschreven beleidsdocumenten inzichtelijk in hoeverre deze aan de vooraf opgestelde normen voldoen.

**Tabel 2.2.3: Toetsing van beleidskaders aan de normen**

Nr.	Norm	Bevinding
1.	De raad heeft duidelijk aanwijsbare kaders voor het beheer van kapitaalgoederen vastgesteld, waarin de gehanteerde onderhoudsniveaus gedefinieerd zijn.	<b>Beperkt voldaan.</b> Het college heeft verscheidene kaders (nota Kwaliteitsimpuls, Groenbeleidsplan, GRP) vastgesteld. Hierin staan ook (minimale) onderhoudsniveaus genoemd. Deze kaders zijn ter kennisgeving naar de raad gestuurd. Slechts het GRP is door de raad vastgesteld. De raad heeft hiermee aan zijn minimale, wettelijke

<sup>31</sup> Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan, pp. 29, het gaat hier o.a. om verplichtingen uit de Wet Milieubeheer, de Wet gemeentelijke watertaken en de Europese Kaderrichtlijn Water

<sup>32</sup> Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan, pp. 20

<sup>33</sup> Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan, pp. 43

<sup>34</sup> Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan, pp. 47

		<p>verplichting voldaan.</p> <p>De raad heeft ook programmabegroting vastgesteld. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen worden onderhoudsniveaus wel genoemd, maar niet gedefinieerd.</p>
2.	<p>De beoogde prestaties en effecten ten aanzien van het beheer van kapitaalgoederen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.</p>	<p><b>Beperkt voldaan.</b> De beoogde prestaties, effecten en ambities zijn globaal geformuleerd en niet specifiek, meetbaar of tijdgebonden. Hoewel wel wordt aangegeven hoeveel budget er voor nodig is om prestaties en effecten te bereiken, is de argumentatie voor deze budgetten summier.</p> <p>Met uitzondering van het GRP zijn de onderhoudsniveaus niet geoperationaliseerd in toepasbare beheersmaatregelen of een afwegingskader op grond waarvan beheersmaatregelen kunnen worden geprioriteerd.</p>

### 2.3 Doelen en ambities uit beleidsnota's zijn niet tegenstrijdig

De algemene doelen over het beheer van kapitaalgoederen (nota Kwaliteitsimpuls, paragraaf 2.1) en de meer specifieke doelen op het gebied van het beheer van riolering en groen (paragraaf 2.2) zijn onderling niet tegenstrijdig.

De ambities op het gebied van groenbeheer bieden richtingen om tot 'een goed groenbeheer' te komen. Zo vergroot het uitgangspunt in het Groenbeleidsplan om uit te gaan van een benodigd bedrag per vierkante meter openbaar groen, de mogelijkheden om te voldoen aan het uitgangspunt uit de nota Kwaliteitsimpuls om 'het onderhoudsbudget recht evenredig te laten meegroeien met het aantal m<sup>2</sup> van de uitbreiding'.

Ook de vier benoemde doelen in het GRP passen in de algemene doelstellingen die – met betrekking tot het beheer van kapitaalgoederen – in de nota Kwaliteitsimpuls staan opgenomen. Dit is niet verwonderlijk, omdat het huidige GRP een onderliggend stuk was voor de nota Kwaliteitsimpuls (in de bijlage van de nota Kwaliteitsimpuls staan de doelen uit het GRP nog eens opgenomen).

Kanttekening bij het bovenstaande is dat de doelen in de verschillende beleidsnota's op een relatief abstract niveau zijn geformuleerd. Afzonderlijke beheerplannen met een meer specifieke uitwerking van deze doelen ontbreken vooralsnog. Alleen het GRP kent passages die als een in het beleidsplan geïntegreerd beheersplan beschouwd kunnen worden. Op het niveau van beheerplannen is de tegenstrijdigheid van beleidsdoelen niet te beoordelen.

#### *Beheerplannen in de maak*

Geïnterviewden geven aan dat Nieuwe Werken en Beheer momenteel het "Handboek Openbare Ruimte" opstelt. Dit handboek is een vertaling van de verschillende beleidsplannen (Riool, Groen, Wegen en OV) naar concrete acties, richtlijnen en aanbevelingen. De afdeling beschrijft in dit handboek op hoofdlijnen

de inrichting van het openbaar gebied. Eind maart 2009 zal dit handboek in concept gereed zijn. Na vaststelling van dit handboek zal er voor het wegbeheer een ontwerpboek gemaakt worden, waarin op detailniveau ontwerp en materiaalgebruik wordt vastgelegd. Het is de bedoeling dat deze zaken eind 2009 op papier zijn gezet.

**Tabel 2.4 Toetsing van onderlinge consistentie beleidsdocumenten aan de normen**

Nr.	Norm	Bevinding
3.	De afzonderlijke beheerplannen zijn onderling consistent; doelstellingen / kwaliteitsniveaus uit de verschillende beheerplannen zijn niet tegenstrijdig.	<i>De gemeente Vlissingen werkt vooralsnog niet met een afzonderlijk beheerplan per kapitaalgoed. In de beleidsdocumenten zijn geen tegenstrijdigheden aanwezig. Veel doelstellingen zijn echter zeer globaal geformuleerd.</i>
4.	In de afzonderlijke beheerplannen wordt aangegeven wat de relatie is met doelstellingen / kwaliteitsniveaus uit beheerplannen voor andere kapitaalgoederen.	<i>Er bestaan geen beheerplannen. In de verschillende beleidsdocumenten worden geen onderlinge relaties aangegeven. De nota Kwaliteitsimpuls behandelt de drie onderhoudsterreinen wel, maar opnieuw (voornamelijk) los van elkaar.<sup>35</sup></i>

## 2.4 Programmabegrotingen 2006-2009 en paragrafen

Doel van de paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* in de programmabegroting is dat onderwerpen die verspreid in de begroting staan, worden gebundeld in een kort overzicht. Hiermee krijgt de raad voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen een dwarsdoorsnede van de begroting. In de paragraaf dient het beleidskader voor het onderhoud van kapitaalgoederen weergegeven te worden. Daarbij dient ook te worden aangegeven om welke kapitaalgoederen het gaat, wat het ambitieniveau daarbij is en hoe het beheer, zowel operationeel als financieel, moet worden uitgevoerd. Het gewenste onderhoudsniveau (ambitieniveau) is daarbij een belangrijk onderwerp. De raad kan daarbij kiezen uit verschillende kwaliteitsniveaus. Het is algemeen aanvaard (mede gelet op wettelijke aansprakelijkheid) daarbij tenminste een zodanig niveau te kiezen dat er geen achterstallig onderhoud optreedt.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> In ambtelijke reactie wordt aangegeven dat beheerplannen naar het oordeel van de organisatie niet ontbreken. Naar de mening van de organisatie zijn de beheerplannen deels in de beleidsplannen en deels in de uitvoeringsplannen verweven. De onderzoekers hebben dit voor het GRP kunnen vaststellen en ook geconstateerd. Voor de kapitaalgoederen wegen en groen hebben de onderzoekers geen (passages in) documenten ontvangen of aangetroffen die als beheerplan kunnen worden beschouwd. Voor wegen, omdat ze ontbreken en voor groen, omdat deze in de maak zijn.

<sup>36</sup> Bron: Notitie commissie BBV, mei 2007

#### 2.4.a. Ontwikkeling paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen 2006-2009

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen maakt in de begrotingen van 2006 tot en met 2009 een ontwikkeling door. In de begrotingen van 2006 en 2007 beslaat de paragraaf nog één pagina, terwijl de begrotingen van 2008 en 2009 meer ruimte nemen om aandacht te besteden aan het onderhoud van de kapitaalgoederen. De kwaliteitsimpuls die de gemeente Vlissingen heeft ingezet komt ook in de ontwikkeling van de paragraaf tot uitdrukking.

In 2006 voldoet de paragraaf niet aan de eisen die het BBV stelt. Zo bevat de paragraaf ten eerste geen beschrijving van het vigerende beleidskader, al wordt in twee gevallen (riolering en groen) wel gerefereerd aan een beleidsnota. De paragraaf bevat ten tweede geen beschrijving van financiële consequenties die uit dat beleidskader voortvloeien. Ten derde ontbreekt een vertaling van de financiële consequenties in de begroting. In de paragraaf worden niet expliciet kwaliteitsniveaus benoemd. Wel bevat de paragraaf een summier beschrijving van de stand van zaken van het onderhoud van de kapitaalgoederen. Uit de paragraaf wordt duidelijk dat in 2005 een begin is gemaakt met het operationeel maken van een beheerpakket. Ook vermeldt de paragraaf op de gebieden wegen en groenbeheer achterstanden in het onderhoud. De aard van deze achterstanden en de benodigde middelen om achterstanden weg te werken kunnen op basis van de paragraaf niet worden beoordeeld, omdat de paragraaf geen financiële kwantificering bevat.

De paragraaf in de begroting van 2007 is wat de opbouw betreft gelijk aan die van 2006. Waar het de afzonderlijke kapitaalgoederen betreft, bevat de paragraaf geen schets van beleidskaders, financiële consequenties en een vertaling in de begroting. Wel vermeldt de paragraaf op alle drie de onderdelen het voornemen om voorstellen aan de raad te doen hoe in de toekomst met het onderhoud moet worden omgegaan. Belangrijk element in de paragraaf van 2007 is voorts een algemene alinea waarin wordt gerefereerd aan een opmerking van de provinciale toezichthouder met de strekking dat in Vlissingen (waarschijnlijk) structureel te weinig budget voor onderhoud wordt gereserveerd. Ook wordt gerefereerd aan een begrotingsscan met gelijke strekking. Naar aanleiding van het voorgaande vermeldt de paragraaf dat met ingang van 2007 in de begroting (voorlopig) € 0,25 mln. oplopend naar € 1 mln. wordt vrijgemaakt voor het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen. Teneinde het werkelijk benodigde en waarschijnlijk hogere bedrag te achterhalen zal ook de onderhoudstoestand worden geactualiseerd zo stelt de paragraaf in 2007.

De paragrafen van 2008 en 2009 verschillen sterk van die van de voorgaande jaren en zijn veel uitgebreider. De paragrafen van 2008 en 2009 zijn in opbouw identiek en voldoen aan de bepalingen uit het BBV. Ten aanzien van de onderwerpen groen, riolering en wegen geeft de paragraaf van 2008 (onder meer) de volgende gegevens weer:

**Tabel 2.4.1: Wegen, riolering en groen in paragraaf 2008**

---

Kapitaalgoed	Bestaande middelen Exploitatie	Nieuwe middelen 2009 e.v. Exploitatie	Investering	Onderbouwing
<b>WEGEN</b>				
<b>Regulier onderhoud</b>	€ 188.000 (incidenteel herstel in verband met verkeersveiligheid)  €250.000 (eerste stap realisatie budget ten behoeve van onderhoud conform CROW-normering 7-9)	Programma 8: budget neemt in totaal met € 1,45 mln (structureel) toe in de periode 2008-2011 (onderhoud conform CROW-normering 7-9)		Nota Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011 (vaststelling naar verwachting sept / okt 2007)
<b>Achterstallig onderhoud</b>		Programma 8: totaal € 3,8 mln (incidenteel) beschikbaar voor de periode 2008-2011 (onderhoud conform CROW-normering 7-9)		
<b>Onkruidbestrijding</b>		Programma 8: € 44.000 (structureel)		
<b>RIOLERING EN GE MALEN</b>				
<b>Onderhoud en vervanging riolering</b>	€ 344.000 (beheer riolering en kolk- en huisaansluitingen)		Programma 6: Jaarlijks € 3,17 mln in de periode 2008 t/m 2011 (vervanging)	Nota Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011 (vaststelling naar verwachting sept/okt 2007) Gemeentelijk Rioleringsplan (vastgesteld aug 2007)
<b>Onderhoud en vervanging</b>	€ 65.000 (onderhoud naar aanleiding van jaarlijkse inspecties)	Programma 6: € 15.000 (structureel)	Programma 6: € 265.000 in 2008 en € 150.000 in 2009 (vervanging en renovatie)	Idem
<b>OPENBAAR GROEN</b>				
<b>Beheer en (groot) onderhoud</b>	€ 422.000	Programma 8: budget neemt toe met € 225.000 in 2008 en € 200.000 in 2011 (structureel) (onderhoud en reconstructie)		Nota Kwaliteitsimpuls Onderhoud + Groenstructuurplan augustus 2007

Met het bovenstaande kan de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen de raad een dwarsdoorsnede van de begroting bieden voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Zoals uit tabel 2.4.1 blijkt, wordt steeds aangegeven om welke kapitaalgoederen het gaat, wat de beschikbare middelen zijn en (t.a.v. wegen) wat het nagestreefde kwaliteitsniveau is. Voor riolering en groenbeheer zijn in de tabel geen kwaliteitsniveaus aangegeven. Behalve de bovenstaande tabel bevat de paragraaf echter ook een uitgebreidere beschrijving van de verschillende aspecten van het onderhoud van de kapitaalgoederen, waaronder wegen, riolering en groen. Daarin worden wel kwaliteitsniveaus aangeduid.

#### 2.4.b. In begrotingen toegekende budgetten lager dan benodigd

##### *Toegekende budgetten beheer wegen lager dan nodig volgens Kwaliteitsimpuls*

Voor de onderbouwing van het beleid voor *wegenbeheer* wordt verwezen naar het onderhoudsbeheersysteem (GBI) en de Nota kwaliteitsimpuls. In de beschrijving wordt gerefereerd aan een planning om de budgetten voor wegenonderhoud de komende jaren gefaseerd te verhogen tot een structureel bedrag van € 1,7 mln in 2012. Hiermee realiseert de gemeente niet geheel wat volgens de nota Kwaliteitsimpuls nodig is om de inhaalslag te maken. In de onderstaande tabel vergelijken we de budgettaire uitgangspunten met de uiteindelijke budgetten die in de begrotingen 2008 en 2009 aan beheer en onderhoud van wegen worden toegekend.

**Tabel 2.4.2: Budgetten beheer en onderhoud *wegen* in begrotingen 2008 en 2009 t.o.v. benodigde budgetten volgens nota Kwaliteitsimpuls (x 1.000)**

Budgetten	2007	2008	2009	2010	2011	2012 e.v.	Totaal 2008 t/m 2012
Benodigd in nK voor exploitatie	-	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	8,5 mln
Benodigd in nK voor exploitatie achterstanden	-	1.100	1.100	1.100	1.100	-	4,4 mln
<b>Totaal nota:</b>							<b>12,9 mln</b>
Exploitatie in begrotingen 2008 / 2009	250	400	800	1.200	1.300	1.100	4,8 mln
Exploitatie achterstanden in begrotingen 2008/ 2009	-	900	900	1.000	1.000	-	3,8 mln
<b>Totaal begrotingen:</b>							<b>8,6 mln</b>

##### *Toegekende budgetten beheer riolering lager dan nodig volgens GRP*

Voor de onderbouwing van het beleid voor het beheer van de *riolering* wordt verwezen naar het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP 2008), het GBI en de Nota Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011. Het doel is het behalen van een aanvaardbaar CROW-0-niveau door de aanpak van achterstallig onderhoud

binnen een periode van tien jaar. Het benodigde budget voor het jaarlijks onderhoud van de rioolgemalen bedraagt € 65.000,- met investeringen (renovatie rioolgemaal en onderhoud) van € 150.000,-. Tabel vermeldt verder nog € 362.000,- voor onderhoud en vervanging en € 3.17 mln. voor vervangingsinvesteringen.

**Tabel 2.4.2: Budgetten beheer en onderhoud *riolering* in begrotingen 2008 en 2009 t.o.v. benodigde budgetten volgens nota Kwaliteitsimpuls (x 1.000)\***

Budgetten	2007	2008	2009	2010	2011	2012 e.v.	Totaal 2008 t/m 2012
Benodigd in nK voor totaal (vervanging, projecten, GRP en reguliere maatregelen)	-	4.176,7	4.176,7	4.176,7	4.176,7	4.176,7	20,9 mln
<b>Totaal nota:</b>							<b>20,9 mln</b>
Bestaande exploitatie	419	419	419	419	419	419	2,1 mln
Nieuwe middelen exploitatie in begrotingen 2008/ 2009	-	15	15	15	15	15	0,1 mln
Investering vervanging, renovatie en GRP	-	265	180	30	30	223	0,7 mln
Investering achterstanden	-	3.170	3.170	3.170	3.170	3.170	15,9 mln
<b>Totaal begrotingen:</b>							<b>18,7 mln</b>

*Toegekende budgetten beheer groen lager dan nodig volgens Groenbeleidsplan*

Voor de onderbouwing van het beleid voor *openbaar groen* wordt verwezen naar het onderhoudsbeheersysteem (GBI) en de Nota Kwaliteitsimpuls Beheer 2008-2011. Op dat moment heeft het college ook al het Groenbeleidsplan vastgesteld. In de onderstaande tabel vergelijken we de budgettaire uitgangspunten met de uiteindelijke budgetten die in de begrotingen 2008 en 2009 aan beheer en onderhoud van *openbaar groen* worden toegekend.



**Tabel 2.4.3: Budgetten beheer en onderhoud *groen* in begrotingen 2008 en 2009 t.o.v. benodigde budgetten volgens nota Kwaliteitsimpuls (x 1.000)**

Budgetten	2007	2008	2009	2010	2011	2012 e.v.	Totaal 2008 t/m 2012
Benodigd in beleidsplan voor gewoon onderhoud	-	3.037,5	3.037,5	3.037,5	3.037,5	3.037,5	15.187,5
Benodigd in beleidsplan voor groot onderhoud	-	195	195	195	195	195	975
Benodigd in beleidsplan voor herinrichting	-	75	75	75	75	75	375
<b>Totaal nota:</b>							<b>16,5 mln</b>
Gewoon onderhoud in begrotingen 2008 / 2009	2.551,5	2.776,5	2.776,5	2.776,5	2.976,5	2.976,5	14.282,5
Groot onderhoud en inrichting in begrotingen 2008/ 2009	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal begrotingen:</b>							<b>14,2 mln</b>

#### 2.4.c. Begroting van goede kwaliteit, maar budgetten ontoereikend

Tabel 2.4.4 maakt inzichtelijk in hoeverre de begroting voldoet aan de vooraf opgestelde normen.

**Tabel 2.4.4: Toetsing van programmabegroting aan de normen**

Nr.	Norm	Bevinding
5.	In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten.	<b>Voldaan.</b> De begrotingen bevatten een zich door de jaren heen ontwikkelende paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. De paragrafen van 2008 en 2009 bevat een korte samenvatting van beleidslijnen en een verwijzing naar relevante nota's.
6.	Over het beheer van kapitaalgoederen staat in de begrotingsparagraaf aangegeven: a. het beleidskader; b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties; c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	<b>Voldaan.</b> In de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen van 2008 en 2009 zijn alle drie de aspecten aangegeven. Verwijzing naar afzonderlijke beleidsnota's, exploitatie en investeringen en verwijzing naar begrotingsprogramma's.

7.	Bepalingen uit het BBV met betrekking tot de wijze waarop in de begroting investering, voorziening, activering en afschrijving van de kapitaalgoederen moet plaatsvinden, worden nageleefd.	<p><b>Voldaan.</b> Deze bepalingen worden in acht genomen. Dit blijkt uit de begroting en onderliggende stukken (B&amp;W-besluit 9/11/2007 en GBI).</p> <p>Kosten voor (klein en groot) onderhoud evenals voor het wegwerken van achterstallig onderhoud worden ten laste van de exploitatie gebracht.</p>
8.	Voor de realisatie van de beoogde prestaties en effecten is door de raad budget beschikbaar gesteld, waarbij gedifferentieerd is in budget voor regulier onderhoud en budget voor renovatie of herinrichting.	<p><b>Beperkt voldaan.</b> Begroting maakt onderscheid tussen bestaande middelen exploitatie, nieuwe middelen exploitatie en investering. Voor de realisatie van de beoogde prestaties en effecten uit de beleidsnota's is het toegekende budget voor geen van de kapitaalgoederen voldoende.</p>

### 3 ORGANISATIE EN REALISATIE BEHEER KAPITAALGOEDEREN

In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de mate waarin de gemeente Vlissingen haar planning en voornemens (ten aanzien van het beheer van kapitaalgoederen) in de praktijk realiseert. Het hoofdstuk maakt duidelijk hoe de gemeente invulling geeft aan sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Hiermee leggen wij de basis voor de beantwoording van deelvraag 4 t/m 8.

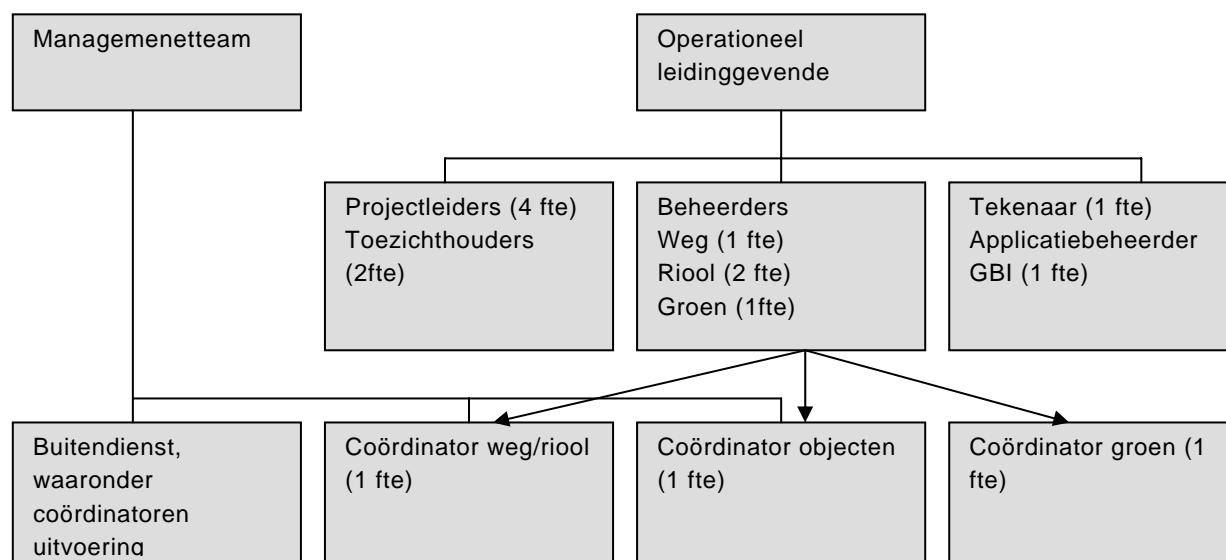
#### 3.1 Verdeling van verantwoordelijkheden en taken

Eind 2007 stelt de raad – met het vaststellen van de Programmabegroting 2008 – een aanzienlijk hoger budget beschikbaar voor het beheer van wegen en riolering (zie hoofdstuk 2). Het college gebruikt dit budget om het achterstallig onderhoud en de uitvoering daarvan te realiseren, hiervoor worden een wegbeheerder en een extra rioolbeheerder aangesteld.<sup>37</sup> De aanstelling van deze beheerders heeft gevolgen voor de interne organisatie en het overleg met externen.

##### 3.1.a. Vernieuwde interne organisatie en overlevormen

Met de komst van de wegbeheerder en de extra rioolbeheerder, is de organisatiestructuur van een deel van de afdeling Beheer Leefomgeving, namelijk het team Nieuwe werken en Beheer, aangepast. Figuur 3.1 maakt deze vernieuwde structuur inzichtelijk.<sup>38</sup>

**Figuur 3.1.1: Communicatie- en functioneel afstemmingsoverzicht Cluster Nieuwe werken en Beheer**



<sup>37</sup> Bron: Interviews met medewerkers van afdeling Beheer Leefomgeving

<sup>38</sup> Bron: Interviews met medewerkers van afdeling Beheer Leefomgeving



Binnen Nieuwe werken en Beheer zijn in totaal 16 ambtenaren werkzaam (inclusief de applicatiebeheerder, die in figuur 3.1 niet terugkomt). Bovenstaande organisatiestructuur is formeel vastgesteld bij de reorganisatie eind 2006 en is op 1 januari 2007 effectief geworden. In 2008 is ze aangepast met een meer passende bezetting voor wegbeheer en rioolbeheer. In tabel 3.1.1 maken wij op basis van een gehouden interview inzichtelijk welke taken en verantwoordelijkheden de verschillende ambtenaren uit het team Nieuwe werken en Beheer hebben.

**Tabel 3.1.1: Taken en verantwoordelijkheden Nieuwe werken en Beheer**

Functie	Omschrijving verantwoordelijkheden
<b>Groenbeheerder, Rioolbeheerder, Wegbeheerder en Waterbeheerder</b>	De verschillende beheerders zijn voornamelijk <i>beleidsmatig betrokken</i> bij het onderhoud van de kapitaalgoederen. Zij werken in dezelfde kamer, waardoor regelmatig onderling (informeel) overleg mogelijk is.
<b>Groencoördinator, Weg- en rioolcoördinator</b>	De coördinatoren sturen de buitendienst aan. Ze zijn daarmee ook <i>verantwoordelijk voor de uitvoering</i> van het regulier onderhoud. Daarnaast hebben ze een signaleerfunctie; waar zijn verbeteringen in het onderhoud noodzakelijk?
<b>Operationeel leidinggevende</b>	Deze stuurt alle medewerkers aan bij de cluster Nieuwe werken en Beheer, waaronder de projectleiders. De operationeel leidinggevende is <i>uitvoeringsgericht</i> .
<b>Projectleiders en toezichthouder</b>	De vier projectleiders en twee toezichthouders <i>geven uitvoering aan de projecten uit de projectplanning</i> . Zij besteden de verschillende projecten uit aan aannemers en houden directie en toezicht op een goede uitvoering van de projecten.

#### *Intern overleg gebeurt zowel informeel als formeel*

Eén keer per jaar (begin september) stellen de beheerders en coördinatoren de projectplanning op. In deze planning staat welke projecten er in het navolgende kalenderjaar uitgevoerd worden.

Het gehele team Nieuwe werken en Beheer heeft één keer per maand overleg. Op dit overleg bespreekt de afdeling de voortgang van de verschillende projecten uit de projectplanning.

Naast bovenstaande formele bijeenkomsten, hebben de operationeel leidinggevende en de projectleiders door de week heen ongeveer drie maal informeel overleg. Dit overleg wordt ook wel 'verlengde koffie' genoemd.<sup>39</sup>

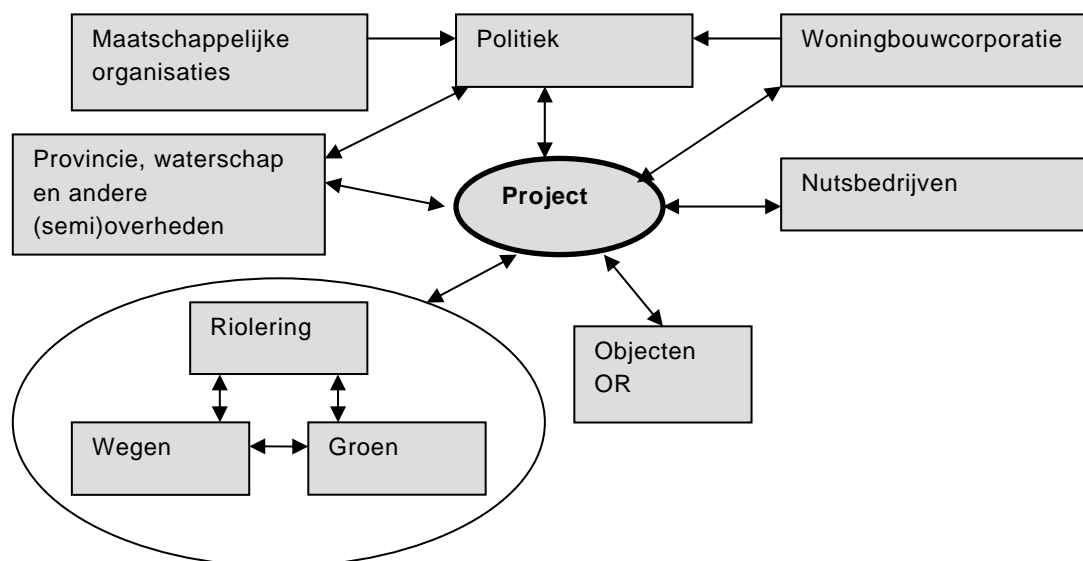
#### **3.1.b. Overleg met diverse externe organisaties**

De afdeling Beheer Leefomgeving heeft op een aantal momenten overleg met verschillende (externe) belanghebbenden bij het beheer van kapitaalgoederen.

<sup>39</sup> Bron: Interviews met medewerkers van afdeling Beheer Leefomgeving

Figuur 3.2 geeft weer hoe de omgeving van een project binnen de afdeling wordt verbeeld.<sup>40</sup>

**Figuur 3.1.2: Omgeving (en belanghebbenden) projecten Nieuwe werken en Beheer**



Het overleg met de woningbouwcoöperaties vindt periodiek plaats. Vanuit de gemeente neemt de afdeling Strategie beleid en projecten (SBP) hier deel aan. Incidenteel (wanneer hier aanleiding toe is) neemt de wegbeheerder initiatief tot overleg met één of meerdere woningbouwcoöperaties. Daarnaast bespreekt de afdeling Beheer Leefomgeving haar concept-projectplanning met de woningbouwcoöperaties.

Overleg met maatschappelijke organisatie vindt via de politiek (gemeenteraad, college) plaats. Het Nutsbedrijf is intensief betrokken bij de projecten uit de projectplanning. De gemeente overlegt periodiek met het Nutsbedrijf en bespreekt ook met haar ieder jaar de concept-projectplanning.

Ieder jaar wordt de projectplanning in concernverband afgestemd met de vakwethouder, het college en het collegeprogramma. Naar aanleiding van opmerkingen of wensen van het college kan de projectplanning nog aangepast worden. Jaarlijks wordt de projectplanning vastgesteld door het college voor aanvang van de uitvoering en bij de (eerste) kredietaanvraag in januari.

### 3.1.c. Overleg met andere afdelingen bij nieuwe projecten

De afdeling Strategie, Beleid en Projecten (SBP) is productverantwoordelijk voor grote herinrichtingen (herinrichtingen waar een stedenbouwkundige bij betrokken is). De uitvoering van een dergelijk project begint met de *ontwikkelfase*. Binnen de afdeling SBP wordt in deze fase bepaald hoe het herinrichtingsproject uitgevoerd gaat worden en hoe de herinrichting er precies uit komt te zien. Hiervoor maakt de

<sup>40</sup> Bron: Interviews met medewerkers van afdeling Beheer Leefomgeving

afdeling een schetsontwerp. Bij het maken van het schetsontwerp schuiven een of twee medewerkers van Nieuwe Werken en Beheer aan (in ieder geval een civiel technische medewerker en in sommige gevallen ook een riool-, groen- of wegbeheerder). Deze medewerkers gaan na of er in het plangebied sprake is van achterstallig onderhoud (op het terrein van riool, groen en/of wegen). Op het moment dat dit het geval is, gaan ze na om wat voor soort achterstallig onderhoud het gaat en hoeveel het gaat kosten om dit te herstellen. Deze kosten worden meegenomen in het algehele ontwerp voor de herinrichting. Op het moment dat de ontwikkelfase is doorlopen, bespreekt het onderdeel Nieuwe Werken en Beheer het schetsontwerp voor het project. In overleg met de afdeling SBP wordt het definitieve ontwerp vastgesteld.

Na de ontwikkelfase gaat het onderdeel Nieuwe Werken en Beheer over tot de *uitvoering* van het herinrichtingsproject. De afdeling SBP blijft eindverantwoordelijk en budgethouder. Nieuwe Werken en Beheer is vanaf dat moment budgetbeheerder. Aan het begin van de uitvoering van het project wordt een projectgroep opgericht, die de uitvoering coördineert. In deze projectgroep zit een projectleider van de afdeling SBP, een stedenbouwkundige, een tekenaar/ontwerper, een vertegenwoordiging van een extern architectenbureau en de projectleider van het onderdeel Nieuwe Werken en Beheer (van de afdeling Beheer Leefomgeving). In sommige gevallen zit er ook een riool-, weg- of groenbeheerder bij. De projectgroep heeft periodiek overleg. Hoe vaak er overleg plaats vindt, hangt af van de doorlooptijd en intensiviteit van het project (kan variëren van een keer per kwartaal tot eens per twee weken). Daarnaast vindt tussendoor informeel overleg plaats. Op dit overleg wordt de voortgang van het project besproken (en wordt in de gaten gehouden of er geen overschrijding plaats vindt).

Een geïnterviewde geeft aan dat de doelstellingen om: 1) een onderhoudsbudget mee te nemen dat recht evenredig meegroeit met het aantal m<sup>2</sup> van de uitbreiding, en; 2) bij de startfase van een project de verwachte exploitatielasten mee te nemen, in de praktijk nog niet structureel worden nageleefd. Het betreft hier met name de kleine uitbreidingsplannen.

**Tabel 3.1.2: Toetsing verdeling verantwoordelijkheden en taken aan de normen**

Nr.	Norm	Bevinding
9.	De (verdeling van) taken, verantwoordelijkheden en middelen (in termen van bevoegdheden) van de betrokken ambtenaren en eventuele uitvoerenden zijn schriftelijk vastgelegd; geïnterviewden geven aan dat er overeenstemming bestaat over deze taken en verantwoordelijkheden.	<b>Voldaan.</b> De organisatiestructuur met zes afdelingen is als uitkomst van de reorganisatie eind 2006 vastgesteld door het college en in 2007 effectief geworden en vervolgens schriftelijk vastgelegd in de afdelingsplannen en de formatiemonitor, inclusief de in de tijd plaatsgevonden wijzigingen. Over deze organisatiestructuur bestaat onder de geïnterviewden overeenstemming.
10.	Betrokken ambtenaren en uitvoerende partijen overleggen periodiek of de uitvoering van de beheerplannen (incl. Nota kwaliteitsimpuls) volgens planning verloopt, waarbij eventuele	<b>Voldaan.</b> Intern vindt regelmatig overleg plaats met de gehele afdeling, waarbij de voortgang van het afdelingsplan wordt besproken. Externe belanghebbenden zijn in kaart gebracht; hiermee

	knelpunten worden besproken.	vindt (periodiek) overleg plaats.
--	------------------------------	-----------------------------------

### 3.2 Projectplanning als uitvoeringsdocument van de beleidskaders

Zoals in paragraaf 3.1 al naar voren kwam, stellen de verschillende beheerders (voor groen, riolering en wegen) ieder jaar een projectplanning op. Deze projectplanning komt tot stand op basis van het GBI-systeem. Dit GBI-systeem geeft op basis van gestandaardiseerde indicatoren aan waar de kwaliteit van riolering en wegen (als gevolg van achterstallig onderhoud) het meest te wensen over laat. Juist deze ‘zwakke plekken’ pakt de gemeente projectmatig aan. De projectplanning zou beschouwd kunnen worden als het uitvoeringsplan voor het beheer van kapitaalgoederen.

#### 3.2.a. Projectplanning gaat voornamelijk over wegen en riolering

De projectplanning bestaat uit een schematische weergave van alle geplande onderhoudswerkzaamheden voor het navolgende kalenderjaar op het gebied van wegen, riolering, groen (en openbare verlichting).<sup>41</sup> Voor deze geplande onderhoudswerkzaamheden staat aangegeven:

- voor welk onderhoudsgebied het onderhoud plaats vindt. Hierbij komen de volgende categorieën op de projectplanning voor: riolering en wegen, riolering, rehabiliteren wegen, herinrichting riolering en wegen, herstraten wegen en onvoorzien riolering en wegen;
- op welke locatie het onderhoud plaats vindt. Hierbij staan voornamelijk straatnamen vermeld;
- welke maatregelen op deze locatie nodig zijn;
- welke kosten met het onderhoud(sproject) zijn gemoeid.

In de projectplanning staan geen maatregelen of onderhoudswerkzaamheden ten aanzien van het beheer van openbaar groen.

#### 3.2.b. Vertaling van beleid naar uitvoering is niet expliciet

Aan de ene kant zijn de beleidsdoelen uit de verschillende beleidsdocumenten vrij globaal geformuleerd (zie hoofdstuk 2). Aan de andere kant is de projectplanning die Nieuwe werken en Beheer ieder jaar opstelt, zeer concreet en uitvoeringsgericht.

Zoals eerder genoemd, komt de projectplanning tot stand op basis van het GBI-systeem. De gemeente maakt niet in een beheersplan (behalve in een passage die onderdeel is van het GRP) expliciet in hoeverre de uitvoering van de projectplanning ook bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen uit de nota

---

<sup>41</sup> Projectplanning 2008, afdeling Beheer Leefomgeving

Kwaliteitsimpuls, het GRP en het Groenbeleidsplan.<sup>42</sup> Met andere woorden: op welke wijze de aanpak van zwakke plekken uit het GBI-systeem overeen komen met de projecten die logischerwijs vanuit de verschillende beleidsdocumenten aangepakt zouden moeten worden, is onvoldoende duidelijk.

### 3.2.c. Doelbereiking over uitvoering beheer kapitaalgoederen niet helder

In de nota Kwaliteitsimpuls staan doelen voor een goed beheer van kapitaalgoederen (zie paragraaf 2.1).

Doelen over de beleidsvorming heeft de gemeente inmiddels (grotendeels) uitgevoerd. Zo heeft de raad voor het groenbeheer en het rioolbeheer vernieuwde beleidsplannen vastgesteld. In deze plannen zet hij in op een financieel goed gedekt wegen -, riool - en groenbeheer, met evenwichtig onderhoud van verhardingen zonder achterstallig onderhoud. Door het ontbreken van een beheerplan voor wegen en groen heeft de gemeente geen helder kader aan de hand waarvan het kan toetsen of bepaalde stedelijke herinrichtingsprojecten en onderhoud wel of niet uitgevoerd dienen te worden.<sup>43</sup>

Van de doelen over de uitvoering van het beheer van wegen en groen, is in een groot aantal gevallen niet duidelijk of deze al zijn bereikt. Reden hiervoor is in de eerste plaats dat deze doelen vaak zo algemeen geformuleerd, dat moeilijk te bepalen is of ze behaald zijn. In de tweede plaats zijn projectplanningen dusdanig uitvoeringsgericht opgesteld, dat de 'link' met de achterliggende beleidskaders en – doelen niet helder naar voren komt.

Dit laatste punt maakt duidelijk dat de gemeente in ieder geval nog niet heeft voldaan aan één van de doelen uit de nota Kwaliteitsimpuls: het vaststellen van een beheerplan voor een periode van vier jaar voor al het onderhoud in Vlissingen. Juist een dergelijk beheerplan kan een schakel vormen tussen het algemene beleid en de specifieke projectplanning.

---

<sup>42</sup> In ambtelijke reactie stelt de organisatie dat de output uit het GBI leidend is in het opstellen van de projectplanning. De output wordt volgens deze reactie gegenereerd door de beleidsdoelstellingen te vertalen naar rekenfactoren in het GBI. De uiteindelijke projecten zijn dus doorgerkende beleidsdoelen, aldus de reactie. Ook is op basis van het geformuleerde beleid in het afdelingsplan 2008 duidelijk een meetbaar doel gesteld ("aantal kilometers boven CROW-norm 6, zoals is weergegeven op basis van inspectie in het GBI / het aantal kilometers beneden de norm is eind 2008 teruggebracht met 25% voor wegen en met 10% voor riolering"). De onderzoekers achten het opgemerkte in lijn met hun analyse. Zij constateren echter dat precies de *vertaling* naar rekenfactoren en de *prioritering* van de uitkomsten uit het GBI niet op basis van beheersplannen plaatsvindt, waardoor zij deze vertaling als niet expliciet kenschetsen.

<sup>43</sup> In ambtelijke reactie licht de organisatie toe dat bij de keuze voor stedelijke herinrichtingsprojecten (investeringswerken) het (achterstallig) onderhoud (exploitatie) geen leidend issue is. De keuze voor wel of niet uitvoeren is in deze context niet relevant. Deze keuze wordt namelijk bestuurlijk ingegeven vanuit de wens voor stedelijke vernieuwing of herstructurering (achterstandwijken, sociale woningbouw en/of verkeersproblematiek) en betreft investeringen, aldus de reactie.



### 3.2.d. Tussen verschillende beheerders vindt afstemming plaats

Bij het opstellen van de projectplanning kijken de beheerders en coördinatoren voor elk onderhoudsgebied (riolering, wegen en groen) afzonderlijk welke projecten opgepakt worden. Vervolgens gaan zij na welke projecten met elkaar geïntegreerd kunnen worden. Ook uit de projectplanning (zie paragraaf 3.2a) blijkt dat er een tiental integrale projecten staan gepland, waarin onderhoud aan riolering en wegen worden gecombineerd.

Bij het vaststellen van de projectplanning ligt de prioriteit bij de uitvoering van projecten op het terrein van wegen en riolering. De groenbeheerder bekijkt vervolgens of hij bij één van deze trajecten kan aanhaken. Dit is om budgettaire redenen soms niet haalbaar, omdat de raad voor het groenbeheer (nog) niet voldoende budget beschikbaar heeft gesteld.<sup>44</sup>

Uit de interviews blijkt dat de afdeling Beheer Leefomgeving het voornemen heeft om in 2009 ook verhoogd budget voor het groenbeheer te verkrijgen, op basis waarvan het Groenbeleidsplan uitgevoerd kan worden.

**Tabel 3.2.1: Toetsing van relatie tussen beleid en uitvoering aan de normen**

Nr.	Norm	Bevinding
11.	De beheerplannen en de Nota kwaliteitsimpuls zijn op consistente wijze vertaald in jaarlijkse uitvoeringsplannen, waarbij duidelijk is welke beheersmaatregelen moeten leiden tot welke resultaten.	<b>Niet voldaan.</b> De afstand tussen de beleidsplannen enerzijds en de concrete projectplanning anderzijds is (te) groot, waardoor niet duidelijk <i>waarom</i> welke projecten (en de maatregelen binnen deze projecten) worden uitgevoerd en tot welke resultaten deze moeten leiden. Verbindende schakel is het GBI, waaruit op basis van onderhoudsscores projecten worden gedestilleerd. Aan de selectie van projecten ligt geen beheerplan ten grondslag.
12.	De uitvoeringsplannen geven een gebiedsgerichte uitwerking in termen van beoogde kwaliteitsniveaus en de daarbij behorende inzet van materieel, personeel en bijbehorende kosten en planning.	<b>Beperkt voldaan.</b> In de projectplanning staat wel hoeveel de projecten moeten kosten. Ook staan gebieden aangewezen. Hierbij gaat de projectplanning uit van cijfers uit het GBI-systeem. Het wordt niet duidelijk of dit uitgangspunt ook aansluit bij de beleidskaders.  De projectplanning bevat geen gegevens over beoogde kwaliteitsniveaus, inzet van materieel en personeel en planning.
13.	Doelstellingen uit de beheerplannen, uitvoeringsplannen en de Nota kwaliteitsimpuls worden in de praktijk gerealiseerd, waarbij in het opstellen van uitvoeringsplannen en daadwerkelijke uitvoering wordt afgestemd tussen de verschillende deelgebieden van het beheer van de openbare ruimte.	<i>Niet afdoende te beoordelen. Doelen nota Kwaliteitsimpuls zijn te algemeen geformuleerd om realisatie aan te toetsen. Afstemming tussen de verschillende deelgebieden van openbare ruimte vindt wel plaats. Uitvoeringsplan voor 2008 werd grotendeels gerealiseerd.</i>

<sup>44</sup> Bron: interviews met medewerkers afdeling Beheer Leefomgeving

### **3.3 Kwaliteitsimpuls vergroot mogelijkheden voor onderhoud**

Door de vaststelling van de nota Kwaliteitsimpuls is er aanzienlijk meer budget beschikbaar voor het beheer en onderhoud van de riolering, de wegen en in mindere mate het openbaar groen in de gemeente Vlissingen.

#### **3.3.a. Gevolgen van nota Kwaliteitsimpuls voor de praktijk**

Het verhoogde budget voor het beheer van wegen en riolering heeft in de eerste plaats geleid tot een verbetering in de organisatiestructuur van de afdeling Beheer Leefomgeving. Sinds 2 jaar wordt er volgens de (in paragraaf 3.1) omschreven nieuwe organisatiestructuur gewerkt. Daarbij is het mogelijk geworden personeel (wegbeheerder en extra rioolbeheerder) aan te nemen om te kunnen komen tot een goede uitvoering van de planmatige aanpak van het beheer en onderhoud.

In de tweede plaats heeft de nota Kwaliteitsimpuls geleid tot de mogelijkheid om meer onderhoudsprojecten (integraal) op te pakken. Uit de interviews en de bestudering van de projectplanning blijkt dat:

- de gemeente ongeveer tien integrale projecten (waarin zowel de riolering als het wegennet gelijktijdig worden onderhouden) per jaar uitvoert. Om projecten integraal te kunnen aanpakken, is het van belang dat de budgetten van de verschillende onderhoudsgebieden (riolering, wegen en groen) op elkaar aangepast worden. Dit leidt tot meer mogelijkheden tot integraliteit, en daarmee tot efficiëntievoordelen (de weg hoeft niet twee, maar één keer opengedoken te worden bij het gezamenlijk onderhoud van weg en riolering). Dit lijkt in eerste instantie meer geld te kosten, maar levert uiteindelijk efficiëntievoordeel op;
- veel van deze projecten in het jaar 2008 volgens planning zijn uitgevoerd. Uitzonderingen ontstaan vaak door verschillende omgevingsfactoren (zie paragraaf 3.1).

#### **3.3.b. Verantwoording vindt plaats op hoofdlijnen**

Over de verschillende projecten uit de projectplanning wordt het management en het college niet formeel gerapporteerd. Binnen de afdeling Beheer Leefomgeving gebeurt dit – op informele wijze – wel (zie paragraaf 3.1). Het college wordt via de bestuursrapportages en incidentele presentaties op de hoogte gesteld van de voortgang van de uitvoering van de kwaliteitsimpuls van het beheer van kapitaalgoederen. Het college is met name bij de ontwikkeling van het nieuwe beleid betrokken geweest. Verdere betrokkenheid van het college blijkt niet uit de bestuursbesluiten van B&W. Overigens geeft de inhoud van bestuursrapportages (er worden geen grote afwijkingen gemeld) ook geen aanleiding tot deze betrokkenheid.

Tabel 3.3.1 toetst de uitvoering van de nota Kwaliteitsimpuls – en de wijze waarop hier binnen de gemeente verantwoording over plaats vindt – aan de vooraf opgestelde normen.

Tabel 3.3.1: Toetsing uitvoering en verantwoording nota Kwaliteitsimpuls

Nr.	Toetsingsnorm	Bevinding
14.	Geïnterviewden kunnen onderbouwen op welke punten de ingezette kwaliteitsimpuls leidt tot verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid in het beheer van de kapitaalgoederen.	<b>Grotendeels voldaan.</b> Doelmatigheidsvoordelen worden behaald doordat het mogelijk is om projecten integraal (riolering en wegen) aan te pakken. De doeltreffendheid is moeilijker te bepalen, omdat de doelen in de nota Kwaliteitsimpuls algemeen geformuleerd zijn.
15.	Afwijkingen in de planning van de werkzaamheden worden tijdig en volledig gecommuniceerd naar/binnen de ambtelijke organisatie; waar nodig wordt het college geïnformeerd.	<b>Voldaan.</b> Binnen de afdeling is sprake van frequent informeel en formeel overleg. Bestuursrapportages maken incidenteel melding van afwijkingen.
16.	Het college gebruikt de informatievoorziening over het beheer van kapitaalgoederen om bij te sturen op het beheer van kapitaalgoederen.	<b>Voldaan.</b> B&W is betrokken geweest bij totstandkoming beleid. Afwijkingen hebben zich in de uitvoering niet in die mate voorgedaan dat op grond van B&W besluiten geconstateerd kan worden dat B&W te weinig bij de uitvoering betrokken is.

### 3.4 Informatievoorziening aan de raad

De voortgang van de uitvoering van de in hoofdstuk 2 genoemde kaders voor het beheer van kapitaalgoederen, wordt aan de raad inzichtelijk gemaakt door middel van jaarrekeningen en bestuursrapportages. Ook heeft er incidenteel een ambtelijke presentatie aan de raad plaatsgevonden.

#### 3.4.a. Jaarrekeningen

De jaarlijkse verantwoording over het beheer van de kapitaalgoederen vindt conform de programmabegroting met name plaats in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. De beschikbare jaarrekeningen van 2006 en 2007 laten ten aanzien van deze paragrafen hetzelfde beeld zien als de programmabegrotingen. Waar het de afzonderlijke kapitaalgoederen betreft, bevatten de paragrafen geen schets van financiële consequenties van beleidsvoornemens en een vertaling daarvan in de begroting. Wel bevatten ze een algemene beschrijving van de ontwikkelingen rond de verschillende kapitaalgoederen. Daarnaast bevat de paragrafen ook een beschrijving van de ontwikkeling van beleidskaders voor de verschillende kapitaalgoederen. Zo wordt in 2006 gesteld dat de gemeente werkt aan een Nota kapitaalgoederen conform de Financiële verordening en aan de herziening van het GRP en het groenstructuurplan. In 2007 wordt opnieuw melding gemaakt van het herzien van het GRP. Ook wordt gemeld dat het nieuwe groenstructuurplan inmiddels is aangeboden aan de raad. Opvallend is verder de vermelding van het opstellen van “een uitgebreid onderhoudplan voor het wegennet in en om Vlissingen”. Ook dit plan zou eind 2007 aan de raad zijn aangeboden. Dit is niet gebeurd, tenzij hiermee bedoeld wordt op het hoofdstuk Beheer wegen in de nota Kwaliteitsimpuls.

Behalve in de paragrafen bevatten de jaarstukken ook vermeldingen aangaande de kapitaalgoederen in de beleidsprogramma's 6 ('Bruikbaarheid van de openbare

ruimte') en 8 ('Bereikbaarheid'). Programma 6 bevat onder 'exploitatie' een vermelding op geaggregeerd niveau van lasten en baten voor *openbaar groen* en *riolering*. Ook onder 'investeringen' bevat dit programma vermelding voor groen en riolering, maar dan op projectniveau. Voor Programma 8 geldt hetzelfde, maar dan voor *wegen*. Onder 'exploitatie' bevat dit programma vermeldingen voor wegen op geaggregeerd niveau en onder 'investeringen' op projectniveau.

#### **3.4.b. Bestuursrapportages**

De bestuursrapportages van de gemeente Vlissingen bevatten over de jaren 2006-2008 informatie over (de voortgang van) het beheer van kapitaalgoederen. Deze rapportages gaan met name in op de verschillende beleidsprogramma's uit de programmabegroting (en bevatten bijvoorbeeld niet zoiets als een paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen). Voor zover de bestuursrapportages op de programma's ingaan, betreffen zij allereerst de exploitatie en dus niet de investeringen. Verantwoording vindt plaats conform de wijze waarop ook in de jaarstukken over de exploitatie wordt verantwoord, dus op geaggregeerd niveau van het programma en niet op projectniveau. Wijzigingen worden daarbij kort toegelicht.

Naast het exploitatieoverzicht bevatten de bestuursrapportages ook een vermelding van de doelen uit de programmabegroting (beleidsnota's reguliere producten en bijdrage aan projecten) met daarbij een beschrijving van de voortgang of majeure afwijkingen. Dit laatste overzicht bevat niet, zoals de jaarstukken een uitputtende opsomming op projectniveau.

#### **3.4.c. Presentaties aan de raad**

In de periode 2006-2008 heeft de raad tweemaal een presentatie gekregen van de ontwikkelingen op het gebied van de kapitaalgoederen in Vlissingen. Het gaat daarbij om een presentatie aan de raadscommissies Verkeer, ruimtelijke ordening, onderwijs, groen, afval en milieu (Vrogam) en Openbare orde en Veiligheid (OOV) op 13 augustus 2007 en om een presentatie aan de raadscommissie Economie en beheer op 11 augustus 2008.

De eerste presentatie (uit 2007) is niet door de ambtelijke organisatie aan de onderzoekers aangeleverd. In een interview is bevestigd dat deze presentatie samenhang met de Kwaliteitsimpuls die op dat moment in voorbereiding was. De tweede presentatie (uit 2008) had tot doel de raad inzicht te geven in de realisatie van de Kwaliteitsimpuls en de te zetten stappen in 2009. De presentatie gaat met name in op de maatregelen die genomen zullen worden voor de inhaalslag op de riolering en op het benodigde budget om met groenbeheer een inhaalslag te maken.

Tabel 3.4.1: Toetsing informatievoorziening aan raad

Nr.	Norm	Bevinding
17.	<p>De raad ontvangt periodiek consistente en begrijpelijke informatie over het over het beheer van kapitaalgoederen, waarbij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. de verhouding tussen begrote en gerealiseerde prestaties en kosten staan vermeld;</li> <li>b. verschillen tussen planning en realisatie worden verklaard;</li> <li>c. belangrijke keuzes in de uitvoering van de beheerplannen worden vermeld en onderbouwd;</li> <li>d. bepalingen uit de Financiële verordening (ex artikel 212 van de Gemeentewet) worden nageleefd;</li> <li>e. de raad periodiek (en minstens eens in de vier jaar) actief in de gelegenheid wordt gesteld het beleid voor het beheer van kapitaalgoederen te evalueren.</li> </ul>	<p><b>Beperkt voldaan.</b> Dit is in zekere mate het geval in de jaarstukken.</p> <p>Daarin wordt voor zowel exploitatie als investering het verschil tussen begrote en gerealiseerd kosten vermeld. De daadwerkelijke prestaties zijn hieruit slechts indirect te herleiden omdat slechts van de uitputting van budgetten wordt gesproken.</p> <p>Grote afwijkingen worden summier verklaard.</p> <p>Hierover bevatten jaarrekeningen en bestuursrapportages geen informatie.</p> <p>De nota Kapitaalgoederen kan fungeren als nota openbare ruimte in de zin van deze verordening. De nota is echter niet door de raad vastgesteld zoals de Financiële verordening voorschrijft.</p> <p>De raad is in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de nota Kwaliteitsimpuls. Deze nota bevat een evaluatie van het beheer van de kapitaalgoederen.</p>
18.	<p>De raad gebruikt de informatievoorziening over het beheer van kapitaalgoederen om bij te sturen op het beheer van kapitaalgoederen.</p>	<p><b>Beperkt voldaan.</b> De raad heeft slechts de nota GRP vastgesteld (conform minimale, wettelijke verplichting). Van de andere nota's heeft de raad alleen kennis genomen (vgl. ook norm 17.d). Van actieve sturing door de raad is geen sprake.</p>
19.	<p>De gerealiseerde beheerslasten blijven binnen de begroting (conform beschikbaar gestelde budget).</p>	<p><b>Voldaan.</b> Dit is het geval, al is in een enkel geval wel sprake van een begrotingswijziging.</p>

## 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### Algemene conclusie

Het onderzoek naar het beheer van kapitaalgoederen wil een antwoord geven op de centrale vraagstelling die de Rekenkamercommissie Vlissingen voorafgaand aan het onderzoek heeft geformuleerd. Deze centrale vraagstelling luidt:

Wordt het onderhoud van de kapitaalgoederen in de gemeente Vlissingen doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

Naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek komt de Rekenkamercommissie tot twee hoofdconclusies.

In de eerste plaats concludeert de rekenkamercommissie dat het beheer van de kapitaalgoederen riolering, wegen en groen in de gemeente Vlissingen op uitvoerend niveau doelmatig wordt uitgevoerd.

In de tweede plaats concludeert de rekenkamercommissie – ten aanzien van de doeltreffendheid van het beheer van kapitaalgoederen – dat de huidige werkwijze er voor zorgt dat op bestuurlijk niveau te weinig sturing plaatsvindt. Dit gebrek aan sturing komt met name omdat er een ‘gat’ bestaat tussen de vastgestelde beleidsdoelen op strategisch niveau en uitvoering op operationeel niveau.

Samengevat betekent dit dat de rekenkamercommissie niet betwijfelt dat de gemeentelijke organisatie de *dingen goed doet*, maar wel dat er door de raad voldoende sturing wordt uitgeoefend om ervoor te zorgen dat gemeentelijke organisatie de *goede dingen doet*.

### Deelconclusies

De bovenstaande algemene conclusie vindt zijn onderbouwing in de deelconclusies die de rekenkamercommissie trekt. Deze deelconclusies trekt zij naar aanleiding van de deelvragen bij dit onderzoek. De beantwoording van deze deelvragen komt tot stand na weging van de bevindingen zoals beschreven in de nota van bevindingen van dit onderzoek. Hieronder geven we de deelconclusies weer in de volgorde van de eerder geformuleerde deelvragen.

1. *Zijn er doelen in de beheerplannen geformuleerd? Zo ja, zijn ze SMART+C?*

*Conclusie:*

De doelen voor het beheer van de kapitaalgoederen in de verschillende *beleidsnota's* zijn globaal geformuleerd en slechts in zeer beperkte mate

specifiek, meetbaar en tijdgebonden. *Beheerplannen* met een meer specifieke uitwerking van deze doelen ontbreken vooralsnog. Op het niveau van de beheerplannen – het niveau waarop de keuzes gemaakt moeten worden waar het in de uitvoering op aan komt – is de consistentie van beleidsdoelen niet te beoordelen.

*Toelichting:*

De gemeente Vlissingen werkt voor het beheer van de kapitaalgoederen niet met beheerplannen. De gemeente formuleert wel meerjarige beleidsnota's, maar geen meerjarige plannen die direct richtinggevend zijn voor de uitvoering van het beheer van de kapitaalgoederen. Wel werkt de gemeente met een GBI-systeem. Hierin is het hele areaal ingevoerd; inclusief voor het beheer relevante parameters. Uit het GBI-systeem kunnen, op basis van parameters, selecties van arealen gemaakt worden die als project voor uitvoering in aanmerking komen. Er ontbreekt een directe relatie tussen de doelen in de beleidsnota's en de daadwerkelijke projecten die in uitvoering worden genomen. Doelen in beleidsnota's verwijzen niet direct naar de parameters in het GBI.

*2. Op welke wijze zijn de beheerplannen in de begroting vertaald?*

*Conclusie:*

Voor alledrie de bestudeerde kapitaalgoederen (riolering, wegen en groen) geldt dat de programmabegrotingen van 2008 en 2009 onvoldoende budget reserveren om het gewenste kwaliteitsniveau – en de te maken inhaalslag – te realiseren.

*Toelichting:*

De verschillende beleidsnota's bevatten inschattingen van de benodigde budgetten die nodig zijn om de kwaliteitsimpuls die Vlissingen maakt met het beheer van de kapitaalgoederen mogelijk te maken. Voor de nagestreefde kwaliteitsniveaus is in de nota's ook het (minimaal) benodigde budget weergegeven. Het in de programmabegrotingen gereserveerde budget is lager dan de bedragen die de beleidsnota's noemen.

*3. Vertonen de verschillende beheersplannen onderling samenhang?*

*Conclusie:*

Zoals onder 1 verwoordt, constateert de rekenkamercommissie in de doelstellingen van de verschillende beleidsnota's geen inconsistenties. Tegelijkertijd concludeert de rekenkamercommissie dat het in de beleidsnota's ontbreekt aan expliciet verwoorde samenhang.

*Toelichting:*

De daadwerkelijke samenhang tussen de verschillende beleidsnota's is als volgt. De nota Kwaliteitsimpuls is een samenstelling van:

1. een ten tijde van het opstellen van de nota Kwaliteitsimpuls reeds bestaand GRP;

2. een parallel aan de nota Kwaliteitsimpuls ontwikkeld Groenbeleidsplan en;
3. een hoofdstuk Beheer wegen dat als onderdeel van de nota Kwaliteitsimpuls ontwikkeld is.

Bovenstaande samenhang blijkt niet uit de tekst van de nota Kwaliteitsimpuls. Zo maakt de nota Kwaliteitsimpuls met name onvoldoende duidelijk of er op verschillende deelgebieden (riolering, wegen en groen) nog aanvullend beleidsnota's zullen worden opgesteld. De nota Kwaliteitsimpuls stelt dat voor de verschillende kapitaalgoederen vierjarige beheerplannen zullen worden opgesteld. Deze beheerplannen ontbreken tot op heden.

Het ontbreken van transparantie over de werkelijke samenhang tussen de verschillende beleidsnota's bemoeilijken de mogelijkheden van het bestuur om in het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen prioriteiten te stellen.

#### *4. Wat betekenen de plannen uit 2008 voor het beheer van de kapitaalgoederen in Vlissingen en hoe krijgt de inhaalslag in praktijk vorm?*

*Conclusie:*

De kwaliteitsimpuls die in 2007 en 2008 is ingezet betekent dat het beheer van de kapitaalgoederen met name op *uitvoerend niveau* sterk is verbeterd. Dit geldt zowel voor de wijze waarop het beheer van de kapitaalgoederen organisatorisch is vormgegeven als de middelen die beschikbaar zijn gekomen. Door dit laatste is de gemeente in staat om meer aan onderhoud te doen. De verbeterde organisatie zorgt ervoor dat de voorwaarden voor integraal beheer op uitvoerend niveau zeer zijn verbeterd. Door de huidige wijze waarop het team Nieuwe Werken en Beheer is samengesteld en organisatorisch is vormgegeven komt samenhang in de uitvoering van projecten al werkende tot stand. Afstemming en overleg tussen de verschillende betrokken uitvoerenden zit in de huidige wekrwijze 'ingebakken'.

Op *bestuurlijk niveau* betekent de kwaliteitsimpuls vooralsnog niet dat de mogelijkheden om het beheer aan te sturen (bijvoorbeeld door in de te ontwikkelen projecten prioriteiten te stellen) evenredig aan het uitvoerende niveau zijn verbeterd. Vanwege het ontbreken van een duidelijke vastgelegde koppeling tussen de verschillende beleidsnota's en de daadwerkelijke uitvoering van projecten op basis van het GBI (zie ook conclusie 1) is niet inzichtelijk op welke wijze het bestuur *richting* kan geven aan het (inlopen van achterstanden in het) beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Op dit moment zou dit 'als vanzelf' betekenen dat de locaties met de grootste achterstanden eerst worden aangepakt en dat locaties met minder achterstanden volgen, ware het niet dat er organisatorische borgingen zijn om alsnog tot afstemming te komen. De huidige aanpak maakt het voor het gemeentebestuur (college van B&W en gemeenteraad) moeilijk om op basis van inzicht andere prioriteiten te stellen.

#### *5. Hoe is het onderhoud en beheer van kapitaalgoederen in de gemeente Vlissingen georganiseerd?*



*Voor de beantwoording van deze beschrijvende vraag verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van de nota van bevindingen.*

*6. Op welke wijze zijn de beheersplannen vertaald in uitvoeringsplannen?*

*Conclusie:*

Zoals aangegeven onder deelconclusie 1, werkt de gemeente Vlissingen niet met meerjarige plannen die direct richtinggevend zijn voor de uitvoering van het beheer van de kapitaalgoederen. Wel werkt de gemeente met een beheerssysteem (het GBI). Een directe relatie tussen beleidsnota's enerzijds en het beheersysteem anderzijds ontbreekt. Overigens verwoordt de nota Kwaliteitsimpuls wel het voornemen beheer en onderhoud uit te voeren aan de hand van vierjarige beheerplannen.

*7. Worden de gestelde doelen uit de beheerplannen gerealiseerd?*

*Conclusie:*

Zoals eerder aangegeven, zijn de doelen in beleidsnota's te globaal geformuleerd om aan de hand daarvan de doeltreffendheid van de outcome van het beheer van de kapitaalgoederen inhoudelijk te beoordelen. Ten aanzien van de financiële kant van de zaak concludeert de rekenkamercommissie dat de minimaal benodigde budgetten (uit de beleidsnota's) niet in de programmabegrotingen beschikbaar zijn gesteld. Uitgaande van de beleidnota's, beschikt de organisatie van Vlissingen over te weinig middelen om in het beheer van de kapitaalgoederen de gewenste output te realiseren.

*8. Zijn de beheersplannen uitvoerbaar (realistisch t.o.v. de middelen)?*

*Conclusie:*

De Rekenkamercommissie Vlissingen concludeert dat de huidige plannen – zoals verwoord in de beleidsnota's – niet realistisch zijn, gezien de te beperkt beschikbare middelen (vergelijk conclusie 7).

### **Aanbevelingen aan de raad**

1. Zie erop toe dat het college uitvoering geeft aan het gestelde in de nota Kwaliteitsimpuls, namelijk het opstellen van vierjarige beheerplannen voor het beheer van de kapitaalgoederen.
2. Vraag het college deze beheerplannen zodanig te formuleren dat zij een vertaling bevatten van de doelen uit beleidsnota's die aansluit bij het gehanteerde beheersysteem, zodat bestuurlijke prioritering in daadwerkelijke projecten mogelijk wordt.
3. Stel vast in hoeverre: a) de huidige budgetten, die onvoldoende zijn om de in de beleidsnota's gestelde kwaliteitsniveaus te realiseren, aanpassing behoeven of; b) de gestelde kwaliteitsniveaus aanpassing behoeven aan het in de programmabegrotingen beschikbare budget.

## Bijlage 1: Functionele eisen die gekoppeld zijn aan doelen rioolbeheer

**Tabel 1 - Doelen en eisen ten aanzien van het onderhoud van de riolering**

<i>Het in hoge mate voorkomen van overlast voor burgers</i>	1a. De afvoercapaciteit van de riolering moet zodanig zijn dat, behoudens onder extreme omstandigheden, bij regenval geen wateroverlast optreedt
	1b. De afstroming van het ingezamelde afvalwater moet bij droog weer ongestoord kunnen plaatsvinden;
	1c. De stabiliteit van de riolering moet zodanig zijn dat de instortingen worden voorkomen;
	1d. De riolering dient zodanig ontlucht/belucht te worden dat stankoverlast wordt voorkomen;
	1e. De bedrijfszekerheid van de rioolgemalen dient gewaarborgd te zijn.
<i>Het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewater, bodem en grondwater</i>	2a. De vuiluitworp uit overstorten naar het oppervlaktewater dient beperkt te zijn;
	2b. De vervuilingstoestand van de riolen dient acceptabel te zijn;
	2c. Directe lozingen van afvalwater in de bodem en het oppervlaktewater dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden;
	2d. Riolen dienen in hoge mate waterdicht te zijn, zodanig dat de hoeveelheid intredend grondwater beperkt blijft;
	2e. Er mogen geen ongewenste lozingen (met name vet en chemische stoffen) op de riolering plaatsvinden.
<i>Het rioolbeheer met effectief worden uitgevoerd</i>	3a. Er dient inzicht te bestaan in de gebruikstoestand en het functioneren van de riolering;
	3b. Het rioleringsbeheer dient zo goed mogelijk te worden afgestemd met andere gemeentelijke taken;
	3c. Er dient een klantvriendelijke benadering te worden nagestreefd.
<i>Zoveel mogelijk afkoppelen van schoon afstromend regenwater en grondwater, als onderdeel van een duurzaam stedelijk watersysteem</i>	4a. Het scheiden van waterstromen in huishoudens, bedrijven en industrie dient te worden bevorderd;
	4b. Schoon regenwater dient indien mogelijk te worden hergebruikt en/of geïnfilteerd in de bodem dan wel afgevoerd te worden middels afwateringssloten.

## Bijlage 2: Verwerken ambtelijke reactie

Paginanummer ambtelijke reactie	Wijze van verwerking in rapportage
<b>Nota van bevindingen</b>	
9	In rapporttekst toegevoegd.
11/12	In rapporttekst toegevoegd.
14	Betekent dat laatste voornemen is uitgevoerd. Verwerkt op andere plaatsen in rapportage.
15	Afkortingen in rapporttekst toegevoegd.
16, tweede alinea	Frase met deze strekking toegevoegd in rapportagetekst.
16, laatste alinea	Frase toegevoegd en kwartaal aangepast.
17	Toevoeging in rapportage opgenomen.
18	Het betreft hier een reactie op de interpretatie, maar geen feitelijke correctie van het gestelde in de rapportage. De aangedragen extra informatie leidt volgens de onderzoekers niet tot aanpassing van de bevinding.
19, 2.3 eerste alinea	Tekst aangepast.
19, 2.3 4 <sup>e</sup> tekstblok	Tekst aangepast, met kanttekeningen.
20, tabel 2.4 – nr. 4 rechts	Tekst (ook onder 3) iets verduidelijkt om punt onderzoekers te verhelderen. Ook noot toegevoegd om positie organisatie in nota een plaats te geven.
20, toevoeging tabel 2.4 – nr. 4 rechts/onderaan de tekst	Het betreft hier een toelichting die ingaat op de praktijk. In het onderdeel van dit rapport dat op de uitvoering ingaat, is aan de afstemming van het beheer van de verschillende kapitaalgoederen al aandacht besteed.
21, tabel 2.4.1	Kop moet zijn 2008, bedrag aangepast.
22, par 2.4.b toevoeging	Tekst aangepast.
23, eerste tabel	Bedragen aangepast.
27, par 3.1	Tekst aangepast.
27, organisatieplaatje	Deze afbeelding overgenomen in plaats van eerder (in interviewverslag geaccordeerde) figuur.
28, eerste alinea	Tekst aangepast.
28, tabel 3.1.1	Tekst aangepast.

28, 3 <sup>e</sup> vakje links	Tekst aangepast.
28, 4 <sup>e</sup> vakje rechts	Tekst aangepast.
29, figuur 3.1.2	Figuur aangepast.
29, par 3.1.b, laatste alinea	Tekst aangepast.
30, tabel 3.1.2 nr 9	Tekst aangepast. Aangedragen feiten geven aanleiding tot aanpassen weging bij deze norm.
31, tabel 3.2.b, laatste alinea	Opmerking van ambtelijke organisatie als noot opgenomen en voorzien van duiding onderzoekers.
32, eerste alinea	Duidelijker onderscheid gemaakt tussen riolering enerzijds en wegen en groen anderzijds. Opmerking als voetnoot opgenomen: het gaat ons hier (ook) om de prioritering van onderhoud. Dit in tekst verduidelijkt.
32, tweede alinea	Hier weer duidelijker onderscheid gemaakt tussen riolering enerzijds en wegen en groen anderzijds om gemaakte punt te benadrukken.
32, 3.2.d, tweede alinea	Tekst aangepast.
32, tabel 3.2.1 nr 11	Bevinding gaat in op ontbreken vastgelegde en expliciete afweging. Bevinding blijft gehandhaafd, ook na telefonisch overleg met ambtelijke organisatie.
33, par 3.3	Tekst aangepast.
33, par 3.3.a	Tekst aangepast.
35, par 3.4.a, eerste alinea	Het opgemerkte bevat geen toevoeging t.o.v. het reeds in de nota gestelde. Tekst niet aangepast.
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	
1	De opmerkingen ten aanzien van de nota van bevindingen leiden tot één substantiële wijziging in de voorzet voor conclusies en aanbevelingen: De borging die ontbreekt op het niveau van de beheersplannen, wordt deel opgevangen door organisatorische borgingen á la figuur 3.1.2 uit de NvB. Hieraan hebben we met de toevoegingen in de voorzet voor conclusies en aanbevelingen meer recht willen doen.
2	
3, eerste alinea	
3, 4. conclusie, eerste alinea	
3, 4. conclusie, tweede alinea	
3, 6. conclusie	
Tekst, "een directe relatie..."	

Tekst, "overigens verwoordt..."	
---------------------------------	--

### **Bijlage 3: Bestuurlijke reactie**

Bij brief van 24 juli 2009 heeft de rekenkamercommissie het concept rapport aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Op 26 oktober 2009 hebben wij de bestuurlijke reactie op het rapport ontvangen (zie brief).

De rekenkamercommissie kan zich vinden in de reactie van het college van Burgemeester en wethouders, waarbij wij ten aanzien van de reactie met betrekking tot de jaarlijkse vaststelling van de budgetten door de raad, het volgende willen opmerken.

De raad stelt inderdaad jaarlijks deze budgetten vast via de programmabegroting. Gezien geconcludeerd is dat de huidige budgetten, onvoldoende zijn om de in de beleidsnota's gestelde kwaliteitsniveaus te realiseren, is het wel zaak de kwaliteitsniveaus die behoren bij de ter beschikking staande budgetten goed vast te leggen. Alleen dan kan achteraf vastgesteld worden of de middelen doelmatig en effectief zijn ingezet.

De Rekenkamercommissie Vlissingen  
Papeweg 56  
4471 BH Wolphaartsdijk

ONTVANGEN 26 OKT 2009

UW BRIEF VAN	UW KENMERK	ONS KENMERK	DATUM
24 juli 2009	RCV/2009/BKG-01	BL/gg/323438	
BEHANDELD DOOR	BEZOEKADRES	TELEFOON	BIJLAGEN
A. van Leiden	Paul Krugerstraat 1	0118-487000	-
ONDERWERP	Bestuurlijke wederhoorreactie Rapport "Beheer Kapitaalgoederen"		

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Allereerst onze excuses voor de vertraagde reactie op het verzoek om een bestuurlijke reactie op bovengenoemd rapport.

Met belangstelling hebben we kennis genomen van de conceptrapportage betreffende het beheer van kapitaalgoederen in Vlissingen. Het doet ons genoeg met u te concluderen dat de uitvoering van het beheer van de kapitaalgoederen riolering, wegen en groen op een doelmatige wijze plaatsvindt. Hierin zien we de vertaling van het collegeprogramma waarin het juiste beheer en onderhoud van de openbare ruimte een speerpunt is.

Ten aanzien van de aanbevelingen concluderen wij dat, naast de behaalde resultaten, er nog enige verbeterpunten zijn.

#### **Aanbeveling 1:**

De doelen die verwoord staan in de Nota Kwaliteitsimpuls resulteren nu in meerjarige uitvoeringsplannen. Wij zullen onderzoeken op welke wijze deze voor de wegen vertaald kunnen worden naar een op zichzelf staand meerjarig beheersplan. Met betrekking tot de overige onderzochte kapitaalgoederen is voor de riolering in het Gemeentelijk Riolerings Plan (GRP) een meerjarig beheersplan opgenomen, voor het groen wordt momenteel de laatste hand gelegd aan het beheersplan "Grip op Groen".

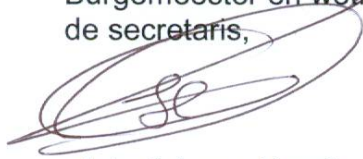
#### **Aanbeveling 2:**

De vertaling van de doelen uit de beleidsnota's wordt zoveel mogelijk opgenomen in de reeds bestaande beheersplannen (riolering-groen) en in het nog op te stellen beheersplan voor de wegen.

Met betrekking tot de budgetten wordt jaarlijks het kader vastgesteld door de raad via de vaststelling van de begroting. Hierbij vindt de afweging plaats m.b.t. het evenwicht tussen ambities en beschikbare budgetten.

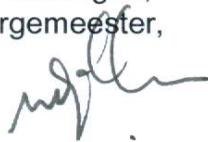
Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Vlissingen,  
de secretaris,



dr.ir. J.J. van Houdt

de burgemeester,



drs. W.J.A. Dijkstra